



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2007 r.

Nr 4

### TREŚĆ:

Poz.:

### WYROKI

#### WOJEWÓDZKIEGO SADU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

- 20 – wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 28 stycznia 2004 r. w przedmiocie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowych obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych ..... 114
- 21 – wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 16 kwietnia 2004 r. w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy ..... 117
- 22 – wyrok z dnia 2 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 28 stycznia 2004 r. w przedmiocie ustalenia szczegółowych zasad rozliczania tygodniowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli ..... 120
- 23 – wyrok z dnia 2 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 28 stycznia 2004 r. w przedmiocie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów i bibliotekarzy biblioteki pedagogicznej ..... 123
- 24 – wyrok z dnia 2 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 27 kwietnia 2004 r. w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w granicach miasta ..... 126
- 25 – wyrok z dnia 8 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 8 lipca 2004 r. w przedmiocie w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ..... 131
- 26 – wyrok z dnia 14 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 29 czerwca 2004 r. w przedmiocie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania ..... 133
- 27 – wyrok z dnia 21 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 29 czerwca 2004 r. w przedmiocie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie Seniora ..... 136
- 28 – wyrok z dnia 22 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy nr (...) z dnia 31 sierpnia 2004 r. w przedmiocie ustalenia najniższego wynagrodzenia dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej ..... 140

- 29 – wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 27 września 2004 r. w przedmiocie określenia warunków zwalniania rodziców z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej ..... 143
- 30 – wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 27 września 2004 r. w przedmiocie określenia zasad zwalniania rodziców z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej ..... 146
- 31 – wyrok z dnia 19 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy nr (...) z dnia 28 października 2004 r. w przedmiocie regulaminu dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich obliczania i wypłacania ..... 151
- 32 – wyrok z dnia 26 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Powiatu nr (...) z dnia 28 grudnia 2004 r. w przedmiocie ustanowienia medalu ..... 155
- 33 – wyrok z dnia 26 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej nr (...) z dnia 23 lutego 2005 r. w przedmiocie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez miasto ..... 157

## 20

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 19 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA .....

Sędziowie NSA .....

WSA .....

Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu w ..... z dnia 28 stycznia 2004 r. nr XIV/90/04

w przedmiocie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowych obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,**

**II. zasądza od Powiatu ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem kosztów zastępstwa prawnego.**

### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu w ..... z dnia 28 stycznia 2004 r., nr XIV/90/04, sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowych obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych.

Wojewoda badając legalność uchwały stwierdził, że jej § 4 stanowi: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Zdaniem wojewody stanowi to istotne naruszenie art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). W szczegółowym wywodzie powołał się na art. 87 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Według organu nadzoru o charakterze aktu prawa miejscowego decyduje jego treść. Chodzi o to, że w trybie aktu prawa miejscowego organ administracji publicznej na terenie swej właściwości w sposób władczy określa nowe reguły zachowania się generalnie oznaczonych adresatów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach.

Organ nadzoru przyjął, że zaskarżona uchwała ma cechy aktu prawa miejscowego, podjętego przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 118, poz. 1112 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.

Zdaniem organu nadzoru, celem uchwały Rady Powiatu podjętej na tej podstawie było określenie zasad udzielania zniżek tygodniowego wymiaru zajęć dla dyrektorów i wicedyrektorów oraz dla nauczycieli pełniących inne kierownicze stanowiska w szkołach i placówkach, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Uchwała ta zawiera reguły o charakterze abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy wszystkich szkół, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Stąd nie można twierdzić, że uchwała dotyczy zamkniętego kręgu osób. Jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są pracownicy szkół i placówek prowadzonych przez Powiat .....

Wojewoda podkreślił w skardze, że według art. 88 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu. Wynika z tego, że badana uchwała Rady powiatu, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy powinna wejść w życie po 14 dniach od daty publikacji. Nieuwzględnienie tego trybu ogłoszenia stało się przesłanką skargi na uchwałę, w której organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały.

W odpowiedzi na skargę Powiat ..... wniósł o jej oddalenie. Ustosunkowując się do zarzutów skargi Powiat ..... podniósł, że wywody uzasadnienia są ogólnie słuszne, ale znajdują odniesienia do przedmiotowej uchwały. Uchwała nr XIV/90/04 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych dyrektorom i wicedyrektorom oraz nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ....., nie jest bowiem, zdaniem powiatu, aktem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Nie jest też aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego według art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych. Przepisy tej uchwały – wbrew twierdzeniom skargi – nie ustanawiają norm powszechnie obowiązujących. Są bowiem skierowane do zamkniętego kręgu osób. Są to osoby pełniące stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów i zajmujące inne stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ..... Adresaci przepisów tej uchwały są wskazani nieimiennie. Już w tytule uchwały wskazuje się jednak, że jest to krąg podmiotów ściśle określony poprzez enumeratywne wymienienie – w treści uchwały – cech jego adresatów według zajmowanych stanowisk. Uchwała jest bowiem skierowana wyłącznie do dyrektorów, wicedyrektorów i innych osób na stanowiskach kierowniczych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ....., a nie do wszystkich takich osób we wszystkich placówkach oświatowych znajdujących się na obszarze powiatu. Stąd zasady określone uchwałą mają zastosowanie do zamkniętego, konkretnie wskazanego kręgu osób. Liczba osób zajmujących te stanowiska jest ściśle określona, gdyż w statutach szkół i innych placówek stanowiska te są wymienione – jeśli zostały utworzone – a liczba ich jest niezmienna.

W odpowiedzi na skargę przyjęto, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników. Wskazuje na to wyraźnie zawartość treściowa omawianej uchwały.

Zasady udzielania zniżek i rozmiaru tygodniowego wymiaru zajęć dydaktycznych w placówkach oświaty to zatem, zdaniem powiatu, swoisty „akt kierownictwa wewnętrznego”, który od zarządzenia pracodawcy różni jedynie podmiot, upoważniony do ustalania tych zasad. W przypadku szkół i placówek oświatowych jest to organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego, który w działa jako pracodawca. Na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty podmiotem tym nie jest zarząd powiatu lecz rada powiatu. Nie przesądza to jednak o charakterze stanowionych norm. Stąd też w odpowiedzi na skargę wniesiono jak na wstępie.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady powiatu są określone w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej w państwie. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności. Wynika to także z art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

Według powołanego art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Należy się zgodzić z zakwalifikowaniem przez wojewodę zaskarżonej uchwały jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na terenie powiatu, czyli aktu prawa miejscowego. Nie można więc uznać za prawidłowe wywodów powiatu co do wewnątrzadministracyjnego obowiązywania zarządzenia jako skierowanego do wprawdzie niesprecyzowanego imiennie, ale określonego kręgu nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkołach prowadzonych przez powiat. Zaskarżona uchwała zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Ma zatem charakter normatywny. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie powiatu, czyli aktów prawa miejscowego jest przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień pracowniczych nauczycieli, sprawujących funkcje kierownicze. Nie jest to materia kwalifikująca się do regulacji wewnątrzadministracyjnej, lecz do regulacji powszechnie obowiązującej.

Dla wsparcia takiej interpretacji należy przytoczyć ustalone orzecznictwo sądowe w zakresie normowania nauczycielskich uprawnień i obowiązków pracowniczych. NSA w wyroku z dnia 1 marca 2001 r. (sygn. akt SA/Bk 1532/00) przyjął, że regulamin wynagradzania nauczycieli, uchwalony przez organ prowadzący szkołę na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Sąd stwierdził, że regulamin wynagradzania nie dotyczący konkretnej szkoły, a odnoszący się do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach podporządkowanych samorządowi województwa, jest aktem generalnym. Spełnia więc kryteria normatywnego aktu wykonawczego, należącego do kategorii prawa miejscowego. Podobne stanowisko wyrażono w uchwale 7 Sędziów NSA w Warszawie z dnia 24 września 2001 r. (ONSA 2002/1/8). Przyjęto tam, że regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, ma charakter normatywny i nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu art. 77<sup>2</sup> § 1 Kodeksu pracy. Nie można zatem zaaprobować stanowiska powiatu, który w odpowiedzi na skargę przyjął, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników.

Kwalifikacja zaskarżonej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem. Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Należy jednak podkreślić, że poza tym istotnym naruszeniem prawa zaskarżona uchwała nie zawiera innych wad prawnych. Stąd też Sąd nie orzekł w sprawie wykonania tej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

## 21

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 26 stycznia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	.....
Sędziowie	Asesor WSA	.....
	Asesor WSA	.....
Protokolant		.....

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2006 r. na rozprawie sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w ..... z dnia 16 kwietnia 2004 r. nr XIX/160/04 w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy **stwierdza nieważność § 3 i § 11 uchwały Rady Miejskiej w ..... z dnia 16 kwietnia 2004 r. nr XIX/160/04 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy** .....

### UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w ..... z dnia 16 kwietnia 2004 r. nr XIX w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy ....., w części dotyczącej § 3 i § 11, zarzucając jej sprzeczność z art. 4, art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wnosząc o stwierdzenie nieważności § 3 i § 11 uchwały.

W § 11 ust. 1 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska ograniczyła dostęp do mieszkaniowego zasobu miasta do mieszkańców posiadających stałe zameldowanie w gminie „przynajmniej na 3 lata przed wniesieniem wniosku”. Wyjątek od powyższej zasady przewidziano w ust. 3 § 11, że jedynie w wyjątkowych przypadkach, poza generalną zasadą określoną w ust. 1 i ust. 2 § 11, „Burmistrz ..... może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż określone w ust. 1–2, o ile jest to zgodne z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy i miasta ..... i uzasadnione interesem społeczności lokalnej”.

Zdaniem organu nadzoru jest to naruszanie praw pozostałej części mieszkańców Miasta i Gminy ..... . Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”. W artykule tym jest mowa o wspólnocie samorządowej, a nie o mieszkańcach, „posiadających stałe zameldowanie w gminie przynajmniej na 3 lata przed wniesieniem wniosku”.

Rada Miejska w ..... nie miała podstaw prawnych do takiej dyskryminacji mieszkańców swojego miasta i ograniczania ich praw do zasobu mieszkaniowego gminy i miasta .....

W art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego ustawodawca dopuszcza jedynie kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Rada Miejska w ..... chcąc preferować mieszkańców „posiadających stałe zameldowanie w gminie przynajmniej na 3 lata przed wniesieniem wniosku”, powinna posłużyć się kryterium wyżej wskazanym a więc – pierwszeństwem, a nie całkowitym ograniczeniem prawa dla pozostałej części mieszkańców niezameldowanych w gminie przynajmniej na 3 lata przed wniesieniem wniosku.

Ponieważ uregulowanie ust. 2 i 3 § 11 uchwały jest konsekwencją ograniczenia wprowadzonego w ust. 1 § 11 uchwały organ nadzoru uznał konieczność unieważnienia także tych ustępów.

Ponadto w § 11 ust. 4 uchwały rada miejska dokonała powtórzeń zapisów ustawowych, poprzez określenie „Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy i miasta ....., z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony”. Jest to powtórzenie art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego.

Również § 3 uchwały jest powtórzeniem zapisów art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego.

Należy podkreślić, iż powtarzanie, modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Cytowane przepisy, wraz z art. 88–93 Konstytucji, stanowią normatywne określenie źródeł prawa. Źródła te nie mają jednakowej mocy prawnej tworząc swoistą hierarchię. W ramach tej hierarchii ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego, zaś materia uregulowana w samej ustawie nie może być regulowana ponownie w uchwale. Inaczej mówiąc niedopuszczalne jest powtarzanie i modyfikacja w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych. Zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Dodatkowo w rozdziale XIV uchwały zatytułowanym „Wysokość wydatków w latach 2004–2008, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne” Rada Miejska w ..... nie określiła, tego co zapowiedziała w tytule, a jedynie określiła, że ustali to burmistrz. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego wyraźnie określa, iż to uregulowanie powinno być w szczególności elementem wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ponadto w rozdziale II uchwały „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata” Rada Miejska w ..... dokonała analizy potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, jednakże nie dokonała podziału na kolejne lata.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w ..... podała, że nie kwestionuje zasadności znacznej części skargi w zakresie:

- § 3 pkt 2 uchwały, bowiem istotnie treść tego punktu stanowi powtórzenie ustawowej regulacji zawartej w art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie § 137 rozporządzenia,
- § 11 uchwały, bowiem zawarty w pkt 1 zapis uzależniający prawa mieszkańców do lokali z mieszkaniowego zasobu gminy od okresu stałego zameldowania w gminie, narusza prawa pozostałych mieszkańców i winien być zastąpiony zastosowaniem zasady pierwszeństwa, zaś treść pkt 2 i 3 nawiązuje do pkt 1, a więc też winien ulec zmianie. Natomiast pkt 3 § 11 uchwały istotnie stanowi niedokładne powtórzenie art. 20 ust. 2 ustawy, co jest naruszeniem § 137 rozporządzenia,
- rozdziału XIV uchwały, bowiem istotnie treść tytułu rozdziału odbiega od treści w tym rozdziale (§ 19 pkt 1 i 2 uchwały), a nadto scedowanie w § 19 uchwały określonych uprawnień na Burmistrza ....., stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 7) ustawy. Natomiast nie podziela poglądu skarżącego, że także pkt 1 § 3 uchwały, tak jak pkt 2 tegoż § 3 uchwały, stanowi powtórzenie zapisów art. 21 ust. 2 ustawy. Treść pkt 1 § 3 określa zakres czasowy obowiązywania uchwały, nie ma zatem powodów do stwierdzenia jego nieważności.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności admini-

stracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Określone w art. 145 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) nie wprowadza innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały rady gminy.

Według art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Wojewoda Dolnośląski zakwestionował zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w ..... z dnia 16 kwietnia 2004 r. nr XIX w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy ....., w części dotyczącej § 3 i § 11, zarzucając jej sprzeczność z art. 4, art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wnosząc o stwierdzenie nieważności § 3 i § 11 uchwały, w którym Rada Miejska przyjęła w:

- § 3
1. Program opracowano na lata 2004–2008.
  2. Zakres programu obejmuje niżej wymienione zagadnienia:
    - 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy ..... w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne,
    - 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata,
    - 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach,
    - 4) zasady polityki czynszowej,
    - 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach,
    - 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej,
    - 7) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na:
      - a) koszty bieżącej eksploatacji,
      - b) koszty remontów i modernizacji lokali budynków, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
      - c) koszty zarządzania nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
      - d) wydatki inwestycyjne.
    - 7) inne działania mające na celu poprawę wykorzystania zasobu mieszkaniowego gminy i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady prowadzenia niezbędnych zamian lokali.

- § 11
1. Mieszkaniowy zasób przeznaczony jest w pierwszej kolejności dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej gminy i miasta ....., posiadających stałe zameldowanie w gminie przynajmniej na 3 lata przed wniesieniem wniosku.
  2. Określony w ust. 1 warunek okresu 3-letniego, nie dotyczy mieszkańców pozbawionych stałego meldunku (przez utratę lokalu mieszkalnego), posiadających prawo do lokalu socjalnego i wywiązujących się z opłat związanych z najmem ww. lokalu przez okres 3 lat.
  3. W wyjątkowych przypadkach Burmistrz ..... może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż określone w ust. 1–2, o ile jest to zgodne z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy i miasta ..... i uzasadnione interesem społeczności lokalnej.
  4. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy i miasta ....., z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

W § 11 Rada Miejska zawarła przesłanki, jakim muszą odpowiadać osoby mogące skutecznie ubiegać się o przydział lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy przyznaje radom gmin uprawnienie do uchwalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. W kwestionowanym § 11 uchwały Rada Miejska nie dokonała ustalenia kryteriów pierwszeństwa, o jakich

mowa w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie lokatorów, lecz oznaczyła krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem krąg tych osób wyczerpująco określa ustawa o ochronie lokatorów w art. 4 ust. 1. Jak wynika z treści tego przepisu, uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie „kryterium dochodowe”. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji określającym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazującym, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową należy uznać zakwestionowany paragraf uchwały jako sprzeczny z powołanymi powyżej przepisami, gdyż dzieli mieszkańców według kryterium czasu zamieszkania i od niego uzależnia możliwość wynajmowania gminnych lokali. Rozwiązanie takie musi budzić zastrzeżenia z punktu widzenia wskazanej wyżej konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa (zasady wynajmowania lokali mają rangę przepisu prawa miejscowego) i nie może być akceptowane w obowiązującym porządku prawnym zakładającym konieczność zapewnienia przez wspólnotę gminną określonych potrzeb o charakterze socjalnym. W tym wypadku naruszono wskazane powyżej zasady ustawowe i konstytucyjne, powodując, iż o prawo najmu lokali nie mogą skutecznie ubiegać się wszystkie osoby należące do wspólnoty samorządowej. Zasadnie Wojewoda zarzucił, iż w § 3 i § 11 ust. 4 uchwały dokonano powtórzeń zapisów ustawowych w uchwale. Zgodnie z § 137 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest dopuszczalne powtarzanie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń w uchwale i zarządzeniu.

§ 3 uchwały stanowi całość, stąd należało stwierdzić nieważność całego zapisu, co nie wyklucza odrębnego określenia czasookresu opracowania programu.

Z tych względów, należało uznać, iż zaskarżona uchwała w § 3 i § 11 jest niezgodna z przepisami obowiązującymi w dniu jej podjęcia. Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd orzekł jak w sentencji.

## 22

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia NSA .....  
                          Asesor WSA .....  
                          Sędzia WSA .....

Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu w .....

z dnia 28 stycznia 2004 r. nr XIV/88/04  
w przedmiocie ustalenia szczegółowych zasad rozliczania tygodniowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,**

**II. zasądza od Powiatu ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem kosztów zastępstwa prawnego.**

### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu w ..... z dnia 28 stycznia 2004 r., nr XIV/88/04, w sprawie ustalenia szczegółowych zasad rozliczania tygodniowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Wojewoda badając legalność uchwały stwierdził, że w § 3 stanowi ona: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Zdaniem wojewody stanowi to istotne naruszenie art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). W szczegółowym wywodzie powołał się na art. 87 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. O charakterze aktu prawa miejscowego decyduje jego treść. Chodzi o to, że w trybie aktu prawa miejscowego organ administracji publicznej na terenie swej właściwości w sposób władczy określa nowe reguły zachowania się generalnie oznaczonych adresatów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach.

Organ nadzoru uznał, że zaskarżona uchwała ma cechy aktu prawa miejscowego, podjętego przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 118, poz. 1112 z późn. zm.).

Przepis ten stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;
- 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, w tym również nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 a), nauczycieli szkół zaocznych, nauczycieli w systemie kształcenia na odległość, nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w kształceniu zaocznym i w systemie kształcenia na odległość.

Zdaniem organu nadzoru, celem uchwały Rady Powiatu podjętej na tej podstawie było określenie zasad udzielania zniżek tygodniowego wymiaru zajęć dla nauczycieli szkół, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Uchwała zawiera reguły o charakterze abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy wszystkich szkół, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Stąd nie można twierdzić, że uchwała dotyczy zamkniętego kręgu osób. Jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są pracownicy szkół i placówek prowadzonych przez Powiat .....

Wojewoda podkreślił w skardze, że według art. 88 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu. Wynika z tego, że badana uchwała Rady Powiatu, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy uchwała powinna wejść w życie po 14 dniach od daty publikacji. Nieuwzględnienie tego trybu ogłoszenia stało się przesłanką skargi na uchwałę, w której organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały.

Organ nadzoru stwierdził też, że postanowienia zaskarżonej uchwały regulujące zasady tygodniowego rozliczania zajęć dla nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, to znaczy przepisy merytoryczne uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, zostały umieszczone w załączniku do uchwały. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, akty prawa miejscowego rada powiatu stanowi w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w § 143 stanowi, że wymienione tam przepisy stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 23 ust. 2 Załącznika, w załącznikach zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Wynika z tego, że umieszczenie przepisów powszechnie obowiązujących w załączniku do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko wynika także z orzecznictwa sądowego.

Biorąc pod uwagę powyższe naruszenia prawa, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Powiat ..... wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi Powiat ..... stwierdził, że wywody uzasadnienia są ogólnie słuszne, ale nie znajdują odniesienia do przedmiotowej uchwały. Uchwała nr XIV/88/04 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad rozliczania tygodniowego godzin zajęć dla nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, nie jest bowiem, zdaniem powiatu, aktem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Nie jest też aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego według art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych aktów prawnych. Wbrew twierdzeniu skargi – uchwała nie ustanawia norm powszechnie obowiązujących. Jej przepisy są bowiem skierowane do zamkniętego kręgu osób. Są to tylko nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ....., a nie wszyscy

nauczyciele zatrudnieni we wszystkich placówkach oświatowych w Powiecie ..... Liczba osób zajmujących te stanowiska jest ściśle określona, gdyż w statutach szkół i innych placówek stanowiska te są wymienione – jeśli zostały utworzone – a liczba ich jest niezmienna.

W odpowiedzi na skargę przyjęto również, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników. Wskazuje na to wyraźnie zawartość treściowa omawianej uchwały. Jest to swoisty „akt kierownictwa wewnętrznego”, który od zarządzenia pracodawcy różni jedynie podmiot, upoważniony do ustalania tych zasad. W przypadku szkół i placówek oświatowych jest to organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego. Na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty podmiotem tym nie jest zarząd powiatu, lecz rada powiatu, która działa jako pracodawca. Nie przesądza to jednak o charakterze stanowionych norm.

Jeśli natomiast idzie o zarzut naruszenia zasad techniki prawodawczej, to według powiatu wyliczenie zawarte w powołanym § 29 zasad techniki prawodawczej ma jedynie charakter przykładowy. Dopuszczalne są zatem także inne formy załączników, takie jak załączony do uchwały nr XIV/88/04.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt prawa miejscowego tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady powiatu są określone w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej w państwie. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności. Wynika to także z art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

Według powołanego art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Należy się zgodzić z zakwalifikowaniem przez wojewodę zaskarżonej uchwały jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na terenie powiatu, czyli aktu prawa miejscowego. Nie można więc uznać za prawidłowe wywodów powiatu co do wewnątrzadministracyjnego obowiązywania zarządzenia jako skierowanego do wprowadzenia niesprecyzowanego imiennie, ale określonego kręgu nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego w szkołach prowadzonych przez powiat. Zaskarżona uchwała zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Ma zatem charakter normatywny. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie powiatu, czyli do aktów prawa miejscowego, jest przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień pracowniczych określonych tam rodzajowo nauczycieli. Nie jest to materia kwalifikująca się do regulacji wewnątrzadministracyjnej, lecz do regulacji powszechnie obowiązującej.

Dla wsparcia takiej interpretacji należy przytoczyć ustalone orzecznictwo sądowe w zakresie normowania nauczycielskich uprawnień i obowiązków pracowniczych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca

2001 r. (sygn. akt SA/Bk 1532/00) przyjął, że regulamin wynagradzania nauczycieli, uchwalony przez organ prowadzący szkołę na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Sąd stwierdził, że regulamin wynagradzania, nie dotyczący konkretnej szkoły, a odnoszący się do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach podporządkowanych samorządowi województwa, jest aktem generalnym. Spełnia więc kryteria normatywnego aktu wykonawczego, należącego do kategorii prawa miejscowego. Podobne stanowisko wyrażono w uchwale 7 Sędziów NSA w Warszawie z dnia 24 września 2001 r. (ONSA 2002/1/8). Przyjęto tam, że regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, ma charakter normatywny i nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu art. 77<sup>2</sup> § 1 kodeksu pracy. Nie można zatem zaaprobować stanowiska powiatu, który w odpowiedzi na skargę przyjął, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników.

Nie jest natomiast dla oceny zgodności z prawem badanej uchwały istotna kwestia dotycząca zawarcia treści normatywnej w załączniku do tej uchwały. Przepisy konstytucyjne i ustawowe nie regulują bowiem w sposób zamknięty form aktu prawa miejscowego. Z obowiązujących przepisów nie wynika w szczególności to, że załącznik do uchwały wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego nie może mieć charakteru normatywnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1356/04). Orzecznictwo, na które powołuje się organ nadzoru, zostało zweryfikowane.

Kwalifikacja zaskarżonej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem. Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Należy jednak podkreślić, że poza tym istotnym naruszeniem prawa zaskarżona uchwała nie zawiera innych wad prawnych. Stąd też Sąd nie orzekł w sprawie wykonania tej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

## 23

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia NSA .....  
                          Asesor WSA .....  
                          Sędzia WSA .....  
Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu w ..... z dnia 28 stycznia 2004 r. nr XIV/89/04 w przedmiocie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów i bibliotekarzy biblioteki pedagogicznej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Powiatu ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści zł) tytułem kosztów zastępstwa prawnego.

#### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Pra-

wo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz. 1270), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu w .....z dnia 28 stycznia 2004 r. nr XIV/89/04, sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagogów, psychologów i bibliotekarzy biblioteki pedagogicznej, zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat .....

Wojewoda badając legalność uchwały stwierdził, że w § 3 stanowi ona: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 16 lutego 2004 r.”. Zdaniem wojewody stanowi to istotne naruszenie art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). W szczegółowym wywodzie powołał się na art. 87 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Powołał się także art. 94 Konstytucji, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz na § 143 w związku z § 29 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zdaniem wojewody, o charakterze aktu prawa miejscowego decyduje jego treść. Chodzi o to, że w trybie aktu prawa miejscowego organ administracji publicznej na terenie swej właściwości w sposób władczy określa nowe reguły zachowania się generalnie oznaczonych adresatów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach. Organ nadzoru uznał, że zaskarżona uchwała ma cechy aktu prawa miejscowego, podjętego przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;
- 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, w tym również nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 a), nauczycieli szkół zaocznych, nauczycieli w systemie kształcenia na odległość, nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w kształceniu zaocznym i w systemie kształcenia na odległość.

Zdaniem organu nadzoru, celem uchwały Rady Powiatu podjętej na tej podstawie było określenie zasad, na jakich dokonywane są rozliczenia tygodniowego wymiaru zajęć dla pracowników szkół i placówek, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Uchwała zawiera reguły o charakterze abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Regulacja uchwały dotyczy wszystkich szkół, dla których organem założycielskim jest Powiat ..... Stąd nie można twierdzić, że uchwała dotyczy zamkniętego kręgu osób. Jest bowiem zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są pracownicy szkół i placówek prowadzonych przez Powiat .....

Wojewoda podkreślił w skardze, że według art. 88 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu. Wynika z tego, że badana uchwała Rady Powiatu, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy powinna wejść w życie po 14 dniach od daty publikacji. Pominięcie przewidzianego prawnie trybu ogłoszenia sprawia, że postanowienia uchwały nie mogą stanowić podstawy prawnej dla rozliczania wymiaru zajęć wymienionych tam pracowników szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Powiat ..... Nieuwzględnienie tego trybu ogłoszenia stało się przesłanką skargi na uchwałę, w której organ nadzoru wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę Powiat ..... wniósł o jej oddalenie. W odniesieniu do zarzutów skargi Powiat ..... podniósł, że uchwała nr XIV/89/04 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dla pedagogów, psychologów i bibliotekarzy biblioteki pedagogicznej zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ..... nie jest ani aktem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji, ani aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego według art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych. Przepisy tej uchwały – wbrew twierdzeniom skargi – nie ustanawiają norm powszechnie obowiązujących. Są bowiem skierowane do zamkniętego kręgu osób pełniących określone stanowiska w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat ..... Adresaci przepisów tej uchwały są wskazani nieimiennie. Już w tytule uchwały wskazuje się jednak, że jest to krąg podmiotów ściśle określony poprzez enumeratywne wymienienie – w treści uchwały – cech jego adresatów według zajmowanych stanowisk. Stąd zasady określone uchwałą mają zastosowanie do zamkniętego, konkretnie wskazanego kręgu osób. Liczba osób zajmujących te stanowiska jest ściśle określona, gdyż w statutach szkół i innych placówek stanowiska te są wymienione – jeśli zostały utworzone – a liczba ich jest niezmienna.

W odpowiedzi na skargę przyjęto też, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników. Wskazuje na to wyraźnie zawartość treściowa omawianej uchwały.

Zasady ustalania tygodniowego wymiaru zajęć dydaktycznych w placówkach oświaty to zatem, zdaniem powiatu, swoisty „akt kierownictwa wewnętrznego”. Od zarządzenia pracodawcy różni go jedynie podmiot, upoważniony do ustalania tych zasad. W przypadku szkół i placówek oświatowych jest to organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego, który w działa jako pracodawca. Na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty podmiotem tym nie jest zarząd powiatu, lecz rada powiatu. Nie przesądza to jednak o charakterze stanowiących norm. Stąd też w odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady powiatu są określone w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej w państwie. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia legalności. Wynika to także z art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

Według powołanego art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Należy się zgodzić z zakwalifikowaniem przez wojewodę zaskarżonej uchwały jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na terenie powiatu, czyli aktu prawa miejscowego. Nie można więc uznać za prawidłowe wywodów powiatu co do wewnątrzadministracyjnego obowiązywania zarządzenia jako skierowanego do wprowadzenia nie sprecyzowanego imiennie, ale określonego kręgu pedagogów, psychologów i bibliotekarzy zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez powiat. Zaskarżona uchwała zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Ma zatem charakter normatywny. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie powiatu, czyli do aktów prawa miejscowego, jest przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień pracowniczych pedagogów, psychologów i bibliotekarzy, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Powiat ..... Nie jest to materia kwalifikująca się do regulacji wewnątrzadministracyjnej, lecz do regulacji powszechnie obowiązującej.

Dla wsparcia takiej interpretacji należy przytoczyć ustalone orzecznictwo sądowe w zakresie normowania nauczycielskich uprawnień i obowiązków pracowniczych. NSA w wyroku z dnia 1 marca 2001 r. (sygn. akt SA/Bk 1532/00) przyjął, że regulamin wynagradzania nauczycieli, uchwalony przez organ prowadzący szkołę na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Sąd stwierdził, że regulamin wynagradzania, nie dotyczący konkretnej szkoły, a odnoszący się do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach podporządkowanych samorządowi województwa, jest aktem generalnym. Spełnia więc kryteria normatywnego aktu wykonawczego, należącego do kategorii prawa miejscowego. Podobne stanowisko wyrażono w uchwale 7 Sędziów NSA w Warszawie z dnia 24 września 2001 r. (ONSA 2002/1/8). Przyjęto tam, że regulamin, o którym

mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, ma charakter normatywny i nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu art. 77<sup>2</sup> § 1 kodeksu pracy.

Nie można zatem zaaprobować stanowiska powiatu, który w odpowiedzi na skargę przyjął, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa o charakterze zbliżonym do regulaminu czasu pracy, jaki pracodawca ustala dla swoich pracowników.

Kwalifikacja zaskarżonej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem. Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Należy jednak podkreślić, że poza tym istotnym naruszeniem prawa zaskarżona uchwała nie zawiera innych wad prawnych. Stąd też Sąd nie orzekł w sprawie wykonania tej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

## 24

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	.....
Sędziowie	Sędzia WSA	.....
	Asesor WSA	.....
Protokolant	.....	.....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miasta w ..... z dnia 27 kwietnia 2004 r. nr XXI/186/2004 w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w granicach miasta .....

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały w części w jakiej przepis ten ustanawia obniżenie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego o 80%, w przypadku zajęć na cele inwestycyjno-remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych; § 2 ust. 6 zaskarżonej uchwały, w części, w jakiej przepis ten ustanawia obniżenie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego o 90%, w przypadku zajęć na potrzeby imprez organizowanych przez Gminę Miejską ....., a także § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały,
- II. orzeka, iż zaskarżona uchwała nie może być wykonana,
- III. zasądza od Gminy Miejskiej ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

### UZASADNIENIE

Rada Miasta ..... działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); dalej ustawa o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.); dalej ustawa o drogach publicznych podjęła w dniu 27 kwietnia 2004 r. uchwałę nr XXI/186/2004 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w granicach Miasta .....

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 24 czerwca 2004 r. nr PN.II.0914-19/06/04 – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1, § 2 ust. 6, § 2 ust. 8 wymienionej wyżej uchwały.

W toku badania legalności tej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 1 we fragmencie: „z tym, że wyżej wymienione stawki ulegają obniżeniu o 80% w przypadku zajęć na cele inwestycyjno-remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych”; § 2 ust. 6 we fragmencie: „z tym, że w przypadku zajęć na potrzeby imprez organizowanych przez Gminę Miejską ....., powyższa stawka ulega obniżeniu o 90%”; § 2 ust. 8 podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych.

W uchwale tej Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada ustaliła w tabeli stawki opłat za jeden dzień zajmowania 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym. Jednakże w przepisie tym Rada postanowiła, że stawki te ulegają obniżeniu o 80% w przypadku zajęć na cele inwestycyjno-remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych. W § 2 ust. 6 postanowiono, że: „Stawka opłat za jeden dzień zajmowania 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego na prawach wyłączności, w celach innych niż określone w ust. 1–4 wynosi 0,10 zł, z tym że w przypadku zajęć na potrzeby imprez organizowanych przez Gminę Miejską ..... powyższa stawka ulega obniżeniu o 90%”. Przepisami § 2 ust. 1 i 6 w części dotyczącej obniżenia stawki opłaty o 80% i 90% Rada dokonała częściowego zwolnienia podmiotowego z opłaty za zajęcie pasa drogowego. Natomiast w § 2 ust. 8 uchwały zapisano, że: „W przypadku, gdy opłata obliczona w jednej decyzji administracyjnej jest mniejsza niż 5,00 zł, niezależnie od rodzaju zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg i wielkości zajmowanego pasa drogowego, obowiązuje stawka opłaty w wysokości 5,00 zł”. Tym samym Rada ustawiła odrębny od zapisanego w art. 40 ust. 4, 5, i 6 ustawy o drogach publicznych sposób obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego.

Organ nadzoru pismem z dnia 12 maja 2004 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady o uzasadnienie prawne zapisów § 2 ust. 1 i 6 w części dotyczącej obniżenia stawki opłaty o 80% i 90% oraz ust. 8 uchwały.

Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 24 maja 2004 r. wskazał, że zapisy § 2 ust. 1 i 6 są zgodne z postanowieniami art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, z którym wynika, że jednym z czynników, które uwzględnia się przy ustalaniu stawek jest rodzaj zajęcia pasa drogowego. Pod uwagę wzięto fakt pełnienia dwóch funkcji przez Burmistrza Miasta, który jest jednocześnie zarządcą dróg gminnych pobierającym opłaty za zajmowanie pasów drogowych i jednocześnie płatnikiem tych opłat w przypadku robót inwestycyjnych. W piśmie tym wskazano również, iż na podstawie tego przepisu z uwzględnieniem dodatkowo postanowień art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy o drogach publicznych podjęto § 2 ust. 8 uchwały. Zdaniem Przewodniczącego nie jest to sprzeczne z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, gdyż opłaty te nie przekraczają dopuszczonej ustawą o drogach publicznych kwoty 10 zł za 1 m<sup>2</sup> za jeden dzień zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, z tym że stawki opłat, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 nie może przekroczyć 200 zł (ust. 8). Przy ustaleniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni, 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego, 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym (ust. 9).

W art. 40 ust. 9 wymieniono taksatywnie czynniki, które rada uwzględnia, jeśli ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie tych czynników oznacza, że rada ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie.

Żaden z czynników wymienionych w ustawie nie obejmuje kategorii podmiotu zajmującego pas drogowy. Nie można więc ustalać stawek ze względu na to, że pas drogowy został zajęty przez określony indywidualnie lub generalnie podmiot (w tym przypadku zarządcę dróg publicznych – Burmistrza i Gminę Miejską .....). Nie pozwala na to ustawowy czynnik „rodzaj zajęcia pasa drogowego”. Pod tym pojęciem należy rozumieć rodzaje zajęć pasa drogowego wymienione w art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych lub ich uszczegółowienie dokonane w samej uchwale rady. Uszczegółowienie to nie może mieć charakteru podmiotowego skoro ustawowe rodzaje zajęć pasa drogowego mają wyłącznie charakter przedmiotowy (art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Tego rodzaju uszczegółowienie narusza też konstytucyjną zasadę równości wobec prawa poprzez faworyzowanie określonych podmiotów. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie opłata za zajęcie pasa drogowego jest daniną publiczną mającą powszechny i obligatoryjny charakter, naliczana jest w drodze decyzji administracyjnej. Zasady związane z trybem postępowania wobec należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego uregulowane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) – art. 2 § 1 pkt 1 tej ustawy.

W § 2 ust. 8 uchwały Rada określiła własny sposób obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z tym przepisem w przypadku gdy opłata naliczana w jednej decyzji administracyjnej jest mniejsza niż 5 zł, niezależnie od rodzaju zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem i utrzymaniem i ochroną dróg i wielkości zajmowanego pasa drogowego, obowiązuje stawka opłaty w wysokości 5 zł.

Cytowane wyżej przepisy art.40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych upoważniają radę gminy do ustalenia wyłącznie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Nie upoważniły rady gminy do ustalenia sposobu obliczania tej opłaty. Sposób obliczania tej opłaty został w sposób wyczerpujący uregulowany w art. 40 ust. 4, 5, 6 i 10 ustawy o drogach publicznych. Z ust. 4 tego przepisu wynika, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego. Z ust. 5 wynika zaś, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i rocznej stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Z ust. 6 wspomnianego przepisu wynika natomiast, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Przepis ust. 10 stanowi, że za zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia, mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> stosuje się stawki takie jak za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

Z przepisów tych wynika ścisła zależność pomiędzy wielkością zajmowanego terenu a wysokością opłaty. Wprowadzona więc uchwałą zasada, że wielkość opłaty jest niezależna od wielkości zajętego pasa drogowego, narusza przytoczone przepisy.

Uzasadniając zapisy § 2 ust. 2, ust. 6 i 8 uchwały Przewodniczący Rady wskazał także, iż „Podobne zróżnicowanie stawek opłat zawiera uchwała nr XX/539/04 Rady Miejskiej ..... z dnia 19 lutego 2004 r.”. Organ nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 maja 2004 r. stwierdził nieważność § 1 pkt 3 lit a, pkt 4 lit a i pkt 4 lit e tej uchwały Rady Miejskiej ..... które zawierały podobną regulację. Informacja ta podana jest w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym w tekście opublikowanej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska .....wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego na rzecz Gminy zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazano, że Gmina nie zgadza się z zarzutem, iż podjęta uchwała narusza art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych. Ustalając stawki Gmina działała na podstawie art. 40 ust. 8 tej ustawy. W przepisie tym ustalone zostały jedynie górne granice stawek, których Rada Miasta ..... nie przekroczyła. Nie nałożyła także obowiązku uiszczania opłat w innych niż przewidziane ustawą przypadkach. Ustawa nie ustaliła także dolnych granic stawek opłat, poniżej których organ ustalający ich wysokość nie może zejść. Art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych pozwala na różnicowanie wysokości tych stawek ze względu na kategorie drogi, rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, procentową wielkość zajmowanej powierzchni, rodzaj zajęcia pasa drogowego oraz rodzaj zajęcia urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Z zapisów tych wynika, iż stawki opłat mogą być zróżnicowane ze względu na różne czynniki. Rada wprowadzając obniżone stawki opłat za zajęcie pasa drogowego wzięła pod uwagę rodzaj zajęcia pasa drogowego. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego na podstawie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym obowiązana jest zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej m. in. w zakresie zaopatrzenia w wodę, dostawę energii cieplnej, gazu itp. Ten ustawowy obowiązek realizuje budując podziemne urządzenia i sieci uzbrajające teren oraz zapewniające zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem wypełniając nałożony na nią ustawowo obowiązek Gmina zmuszona jest zająć pas drogowy. Działa ona jednak nie na rzecz i dla zaspokojenia potrzeb konkretnych osób oraz dla osiągnięcia zysku, lecz dla realizacji obowiązków nałożonych na nią ustawą. Zatem trudno się nie zgodzić, iż budowa urządzeń infrastruktury technicznej jest szczególnym rodzajem zajęcia pasa drogowego, a urządzenia i obiekty umieszczone w pasie drogowym są także odmienne od innych urządzeń i obiektów, gdyż służą wszystkim, a nie poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej. Takim samym rodzajem zajęcia jest organizacja przez Gminę imprez ogólnomiejskich. Nie są to imprezy komercyjne, skierowane na osiągnięcie zysku lecz imprezy nieodpłatne, niekomercyjne, skierowane na zaspokajanie kulturalnych, rekreacyjnych, rozrywkowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Obowiązek realizowania tego typu zadań nakłada na gminę także art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych pozwala Radzie różnicować stawki opłat ze względu na podane w tym przepisie kryteria. Gmina pełni w tej sytuacji niejako dwie funkcje. Z jednej strony jest zarządcą dróg gminnych, dbającym o ich stan i pobierającym opłaty za zajęcie pasa drogowego, z drugiej zaś jest podmiotem, który zajmuje ten pas drogowy i jest obowiązany uiszczać z tego tytułu opłaty. Oznacza to, iż gmina płaci te opłaty sama sobie, przekładając niejako pieniądze z jednej kieszeni do drugiej. Ponadto wysokie opłaty podwyższą koszt inwestycji miejskich, co może spowodować ich zmniejszenie. Natomiast sieci i urządzenia infrastruktury miejskiej wymagają remontów, wymiany i rozbudowy, w celu umożliwienia rozwoju wspólnoty samorządowej, podejmowania nowych inwestycji gospodarczych powodujących powstawanie nowych miejsc pracy stymulujących rozwój miasta,. Zatem celowe jest budowanie tych urządzeń i tych sieci jak najniższym kosztem.

Gmina nie zgadza się także z zarzutem sprzeczności § 2 ust. 8 uchwały z art. 40 ustawy o drogach publicznych. Stosowany tam mechanizm jest tożsamy z mechanizmem obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej od 1 m<sup>2</sup> zastosowanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego drogi, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 129, poz. 1369). W § 4 ust. 1 lit a tego rozporządzenia ustalono także jedną minimalną ryczałtową stawkę opłaty za umieszczenie reklamy o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup>. Taką samą zasadę przyjęto w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym zajęcie pasa drogowego na czas krótszy niż 24 godziny traktuje się jako zajęcie za okres jednego całego dnia. Zdaniem gminy zastosowanie jednej minimalnej ryczałtowej stawki za zajęcie powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> nie stanowi naruszenia ustawy.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

W świetle przepisów art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli m. in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 cytowanej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Przedmiotem kontroli sądowej jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miasta ..... z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w granicach Miasta .....

Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, z tym że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł.

W przepisie § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Miasta ..... wprowadziła stawki opłat za jeden dzień zajmowania pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym. Z przepisu tego wynika również, że: stawki te ulegają obniżeniu o 80% w przypadku zajęć na cele inwestycyjno -remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych.

Natomiast § 2 ust. 6 tej uchwały stanowi, że: „Stawka opłaty za jeden dzień zajmowania 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego zajętego na prawach wyłączności, w celach innych niż określone w ust. 1–4, wynosi 0,10 zł, z tym że w przypadku zajęć na potrzeby imprez organizowanych przez Gminę Miejską ..... powyższa stawka ulega obniżeniu o 90%”.

Przytoczone wyżej przepisy zaskarżonej uchwały w części dotyczącej obniżenia opłaty za zajęcie pasa drogowego o 80% (§ 2 ust. 1) i 90% (§ 2 ust. 6) wprowadzają częściowe zwolnienie podmiotowe z opłaty za zajęcie pasa drogowego, co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych. Przytoczony wyżej przepis art. 40 ust. 8 tej ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia dla dróg, których zarządcą jest gmina, wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, w granicach określonych w tym przepisie. Natomiast z treści art. 40 ust. 9 wspomnianej ustawy wynika, że przy ustalaniu stawek za zajęcie pasa drogowego uwzględnia się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni, 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego, 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wymienia zatem w sposób zamknięty czynniki, które powinna uwzględnić rada gminy ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie oznacza, iż rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych czynników.

Powyższe wskazuje, iż art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych nie upoważnia rady gminy do ustalenia stawek opłat dla określonej kategorii podmiotów. Rada gminy ustalając te stawki winna zastosować kryteria, o których mowa w art. 40 ust. 9 cytowanej ustawy.

Zgodzić się należy ze skarżącym, iż pod pojęciem „rodzaj zajęcia pasa drogowego” należy rozumieć rodzaje zajęć pasa drogowego wymienione w art. 40 ust. 2 cytowanej ustawy lub ich uszczegółowienie dokonane w samej uchwale (np. zajęcie pasa pod reklamy – § 2 ust. 4 uchwały), jak również z twierdzeniem, że uszczegółowienie to nie może mieć charakteru podmiotowego, skoro ustawowe rodzaje zajęć mają charakter wyłącznie przedmiotowy.

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem Gminy ..... zawartym w odpowiedzi na skargę, iż wprowadzając obniżone stawki opłat (zajęcie pasa drogowego na cele inwestycyjno-remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych i zajęcie na potrzeby imprez organizowanych przez gminę) Rada wzięła pod uwagę rodzaj zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 9 w związku z art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Przepisy § 2 ust. 1 i § 2 ust. 6 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej obniżenia stawki o 80% i 90% są niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji, w myśl którego wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Stosownie zaś do art. 40 ust. 11 ustawy o drogach publicznych opłatę za zajęcie pasa drogowego nalicza i pobiera w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Treść tego przepisu wskazuje, że opłata za zajęcie pasa drogowego jest daniną publiczną. Tryb postępowania administracyjnego w zakresie wydania decyzji administracyjnej ustalającej wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego uregulowany jest zatem w ustawie Ordynacja podatkowa.

Z powyższych względów wadliwe są przepisy zaskarżonej uchwały: § 2 ust. 1 w części: „z tym, że wyżej wymienione stawki ulegają obniżeniu o 80% w przypadku zajęć na cele inwestycyjno-remontowe, dla których inwestorem jest zarządca dróg gminnych” i § 2 ust. 6 w części: „z tym że w przypadku zajęć na potrzeby imprez organizowanych przez Gminę Miejską ....., powyższa stawka ulega obniżeniu o 90%”.

Natomiast w § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały stanowi, że w przypadku gdy opłata obliczona w jednej decyzji administracyjnej jest mniejsza niż 5 zł, niezależnie od rodzaju zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową i remontem, utrzymaniem i ochroną dróg i wielkości zajmowanego pasa drogowego, obowiązuje stawka opłaty w wysokości 5 zł.

Rada Gminy w przepisie tym przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, ponieważ art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych upoważnia organ stanowiący gminy wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Natomiast Rada Miasta .....w § 2 ust 8 zaskarżonej uchwały ustaliła sposób obliczania tej opłaty.

Nadto § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały narusza przytoczone wyżej przepisy art. 40 ust. 4, 5, 6 i 10 ustawy o drogach publicznych, które regulują sposób obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Z przepisów art. 40 ust. 4, 5, 6 i 10 ustawy o drogach publicznych istotnie wynika, iż wysokość tej opłaty zależy od wielkości zajętego pasa drogowego, w związku z czym Rada nie była uprawniona, aby w § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały, wprowadzić zasadę, iż wysokość opłaty jest niezależna od wielkości zajętego pasa drogowego.

Nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko Gminy ..... wyrażone w odpowiedzi na skargę, iż § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały nie pozostaje w sprzeczności z art. 40 ustawy o drogach publicznych, ponieważ zastosowany w nim „mechanizm” jest tożsamy z „mechanizmem” obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> uregulowanym w § 2 ust. 2 i § 4 ust. 1 lit „a” wskazanego wyżej rozporządzenia w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Rozporządzenie to reguluje wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad i nie znajduje zastosowania do wysokości opłat ustalonych przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych.

Zaskarżone przepisy uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Przekroczenie, jak w powyższym przypadku, przez Radę Gminy kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Z tych względów, na podstawie art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

Sąd jednocześnie stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana (art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Orzeczenie o kosztach zostało oparte na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**25**

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 8 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:  
Przewodniczący Sędzia WSA .....  
Sędziowie NSA .....  
WSA .....

Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 lutego 2006 r. sprawy ze skargi  
Wojewody Dolnośląskiego na załącznik nr 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej  
z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXV/2092/04

w przedmiocie w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi

- I. stwierdza nieważność załącznika nr 2 i 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy ..... na rzecz skarżącego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;**
- III. orzeka, że załącznik nr 1 i 2 zaskarżonej uchwały nie może być wykonany.**

**UZASADNIENIE**

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru zaskarżył załącznik nr 1 i 2 do uchwały Rady Miejskiej ..... nr XXV-2092/04 z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi, opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia, od opłat, jak również trybu ich pobierania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i wniósł na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia.

W motywach uzasadnienia organ nadzoru stwierdził, że wskazana uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm. – zwana dalej, ustawą). Artykuł 17 ust. 1 pkt 11 ustawy stanowi:

„1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należą:

- 11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.” Z kolei art. 50 ust. 6 ustawy zawiera normę kompetencyjną, która mówi, iż: „rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również, tryb ich pobierania.”

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż załącznik nr 1 i 2 do przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej. Załącznik nr 1 określa wykaz czynności w ramach usług opiekuńczych wykonywanych w domu świadczeniobiorcy, natomiast załącznik nr 2 zawiera wykaz czynności w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych wykonywanych w domu świadczeniobiorcy. Ustawa w art. 50 ust. 3 oraz ust. 4 ustala definicję, odpowiednio, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem /ust. 3/. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowymi (ust. 4).

Należy zatem zauważyć, iż Rada Miejska ..... poprzez określenie w załącznikach do uchwały nr XXV/2092/04 wykazu określonych czynności prowadzonych w ramach usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wykracza poza kompetencje przewidziane w art. 50 ust. 6 ustawy. Jak wspomniano rada gminy może, w ramach ustawowego upoważnienia, określić tylko warunki przyznawania usług opiekuń-

czych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz tryb ich pobierania.

Rada gminy nie ma kompetencji do odrębnego definiowania i konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych i poprzez ustanowienie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska ..... wniosła o jej oddalenie. Odpowiadając na zarzuty skargi Rada Miejska ..... stwierdziła, iż nie podziela zawartego w niej stanowiska organu nadzoru. Zaskarżona częściowo uchwała jest aktem prawa miejscowego regulującym w sposób szczegółowy warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Adresatem tych norm prawnych jest szeroki i anonimowy krąg mieszkańców ....., dla których muszą być one czytelne, precyzyjnie określające ich prawa i obowiązki w zakresie świadczenia na ich rzecz wspomnianych usług. Ustawodawca formułując w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej definicję usług uczynił to w sposób bardzo ogólny dopuszczając tym samym do powstania znacznego obszaru dowolności interpretacyjnej tych pojęć. Gmina organizująca i wykonująca przedmiotowe usługi w ramach zadań własnych o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy) i wydatkująca w związku z tym środki własne musi mieć zapewnioną samodzielność i prawo do stanowienia o standardach czynności wchodzących w skład usług.

Wbrew argumentacji Organu Nadzoru zawartej w skardze uprawnienie Rady Miejskiej ..... do stanowienia o czynnościach świadczonych w ramach usług wynika właśnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdyż ściśle wiąże się ze szczegółowymi warunkami ich przyznawania i odpłatności, także stosowania ulg i zwolnień odnośnie tych świadczeń pomocy społecznej. Podkreślono, iż zabieg kwalifikowania przedmiotowych czynności w uchwale spełnia jednocześnie istotną rolę informacyjną dla klientów pomocy społecznej, odbiorców konkretnych usług. Rada ..... podniosła ponadto, iż pod rządami poprzedniej ustawy o pomocy społecznej funkcjonowała, jako jej akt wykonawczy uchwała Rady Miejskiej ..... o analogicznej tematyce i również zawierająca katalog usług opiekuńczych i nie była kwestionowana przez organ nadzoru. Przepis delegujący ówczesną uchwałę nie odbiegał treścią od aktualnie obowiązującego w tym zakresie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Spór między organem samorządowym a organem nadzoru w istocie dotyczy sposobu interpretacji norm zawartych w art. 50 ust. 3, 4 i 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powołanej wyżej.

Powołane uregulowanie stanowi w ust. 1, że osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.

Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (ust. 3).

Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (ust. 4).

Rada gminy określa, w drodze uchwały szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania (ust. 6).

Różnice interpretacyjne dotyczyły sposobu rozumienia normy kompetencyjnej art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważniającej radę gminy do określania, w drodze uchwały, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze /.../ oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Organ nadzoru wywodził, że w ramach upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy nie mieści się kompetencja do definiowania i konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a ustanowienie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast, zdaniem organu gminy specyfikacja taka jest konieczna ze względu na ogólność definicji usług opiekuńczych oraz potrzebę uzależnienia reguł odpłatności, stosowania ulg i zwolnień od opłat za usługi od rodzaju świadczonej czynności opiekuńczej. Powołano się ponadto na walor informacyjny specyfikacji przedmiotowych czynności.

Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie

z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. Oznacza to, że przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Wychodząc z niekwestionowanego założenia, że normy kompetencyjnej nie można domniemywać, nie można jej konstruować, a normy te dla organów władzy publicznej muszą być wyraźnie w ustawie określone, stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała w zaskarżonej części wykracza poza granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

Na marginesie tylko należy zauważyć, że wykaz czynności w ramach usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, zamieszczonych w załącznikach nr 1 i 2 ma charakter enumeratywny (zamknięty). Pozostaje to w sprzeczności z syntetyczną, otwartą definicją tych usług zawartą w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy, zakładającą możliwość zaspokojenia różnych, nie zawsze możliwych do przewidzenia czynności mieszczących się wprawdzie w zakresie definicji zawartej w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy, ale niedających się pomieścić w ramach zamkniętego wykazu ustalonego przez Radę. Regulacja ta stawia ponadto na porządku pytanie o prawną możliwość zaspokojenia usług opiekuńczych mieszczących się w ramach pojemnej definicji zawartej w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej, ale nieujętych w wykazie konkretnych czynności zawartych w załącznikach do uchwały.

Wpływu na wynik rozstrzygnięcia nie mógł mieć zarzut Rady, że wcześniejsza uchwała w sprawie, o analogicznej treści nie była kwestionowana przez organ nadzoru. Przedmiotem kontroli jest wyłącznie uchwała zaskarżona i tylko ona może stanowić podstawę oceny Sądu.

Uwzględniając powyższe oraz biorąc po uwagę fakt, że skarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, powołanej wyżej, w związku z art. 94 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym orzeczono jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z § 14 ust. 2 „c” rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).

Sąd, zgodnie z art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, że załączniki nr 1 i 2 zaskarżonej uchwały nie mogą być wykonywane do czasu uprawomocnienia się wyroku, gdyż wobec stwierdzenia ich nieważności, istnieje niebezpieczeństwo stosowania regulacji wyeliminowanych z obrotu prawnego.

## 26

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:  
Przewodniczący Sędzia WSA .....  
Sędziowie Sędzia WSA .....  
Asesor WSA .....  
Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w ..... z dnia 29 czerwca 2004 r. nr XXII/132/2004 w przedmiocie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania

- I. stwierdza nieważność § 1, 2, 3, 5 i 10 zaskarżonej uchwały,
- II. orzeka, że zaskarżone przepisy uchwały nie mogą być wykonane,
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

**UZASADNIENIE**

W skardze z dnia 13 sierpnia 2004 r. Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 1, 2, 3, 5 i 10 uchwały Rady Miejskiej w ..... z dnia 29 czerwca 2004 r. nr XXII/132/2004 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że w sposób istotny narusza ona art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) oraz § 137 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przyznaje Dyrektor albo inny pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... którym stosownych upoważnień udziela Burmistrz Miasta, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, albo z urzędu – po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Natomiast § 5 uchwały stanowi, że w decyzji o przyznaniu usług określa się: rodzaj usługi, zakres usługi, miejsce świadczonej usługi, pełny koszt usługi, odpłatność ponoszona przez świadczeniobiorcę. Treść § 1 i 5 uchwały jednoznacznie wskazuje na to, że Rada Miejska unormowała tryb przyznania świadczenia. Uregulowanie przez Radę Miejską trybu przyznania świadczenia nie znajduje podstawy prawnej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru § 1 i 5 uchwały zostały powzięte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu Rada Miejska określa szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Pojęcia warunków i trybu nie są tożsame skoro ustawodawca w tym samym artykule posługuje się zwrotem „tryb pobierania opłat”.

W § 2 ust. 1 uchwały postanowiono, że pomoc określona w § 1 przysługuje osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn, wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Przytoczony zapis uchwały stanowi powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W § 2 ust. 2 uchwały stanowi się, że pomoc określona w § 1 może być przyznana również osobom, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Stanowi to powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W § 3 ust. 1 uchwały stanowi się, że usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zleconą przez lekarzy pielęgnację, zapewnienie kontaktu z otoczeniem. Zacytowany przepis stanowi powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. W § 3 ust. 2 stanowi się, że specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób tego potrzebujących uwzględniają ich schorzenia lub niepełnosprawność. W przytoczonym paragrafie uchwały Rada Miejska powtarza normę prawną wy stepującą w art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

W § 10 uchwały Rada Miejska postanowiła, że koszt jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej ustala zarządzeniem Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... jeden raz na rok kalendarzowy, na podstawie rzeczywistych kosztów poniesionych na usługi w roku poprzednim wyliczonych w kalkulacji przedłożonej przez głównego księgowego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... Przytoczony przepis uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ustawy w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że to Rada Miejska jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie sposób pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania. Tymczasem Rada Miejska w ..... jako organ właściwy do określenia kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej wskazuje na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... W § 10 uchwały w istocie rzeczy następuje przekazanie przez Radę Miejską kompetencji do uregulowania pewnego zakresu spraw innemu organowi – Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Treść § 10 uchwały niweczy intencje prawodawcy, który do unormowania szczegółowych zasad odpłatności wyznaczył Radę Miejską, a jako akt prawny, w którym ma to nastąpić, przewidział akt prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz ..... wniósł o oddalenie skargi w zakresie dotyczącym stwierdzenia nieważności § 10 uchwały, natomiast w pozostałym zakresie uznał skargę za zasadną. Jak słusznie zauważa organ nadzoru, wśród szczegółowych warunków odpłatności nie sposób pominąć kwestii kosztu usług, a także sposobu ich naliczania. W § 10 Rada Miejska określa tryb obliczania kosztów świadczenia, który oznacza czynności proceduralne prowadzące do ustalenia wartości świadczenia wraz ze wskazaniem podmiotów, które są właściwe do wykonania tych czynności. Wbrew zarzutom organu nadzoru nie nastąpiło zatem przekazanie kompetencji do uregulowania pewnego zakresu spraw innemu organowi. Rada Miejska zgodnie z jej kompetencjami określiła szczegółowe warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, w tym

tryb ich obliczania. Nie występuje więc zarzucane w skardze naruszenie art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola ta ma na celu ocenę zgodności aktu z prawem.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w ..... z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania. Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Cechą aktów prawa miejscowego jest to, że w hierarchii źródeł prawa zajmują one pozycję zależną. To normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Akty prawa miejscowego są zatem uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu.

Stosownie do art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przyznaje Dyrektor albo inny pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ....., którym stosownych upoważnień udziela Burmistrz Miasta, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, albo z urzędu – po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Natomiast § 5 uchwały stanowi, że w decyzji o przyznaniu usług określa się: rodzaj usługi, zakres usługi, wymiar godzinowy usługi, miejsce świadczonej usługi, pełny koszt usługi, odpłatność ponoszona przez świadczeniobiorcę.

Treść tych postanowień uchwały wskazuje, że Rada Miejska unormowała tryb przyznawania świadczenia. Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Rada Miejska upoważniona jest do określania szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Uregulowanie przez Radę Miejską trybu przyznania świadczenia nie znajduje podstawy prawnej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej i stanowi jego istotne naruszenie z uwagi na przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W § 2 ust. 1 uchwały postanowiono, że pomoc określona w § 1 przysługuje osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn, wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Przytoczony zapis uchwały stanowi powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. W § 2 ust. 2 uchwały stanowi się, że pomoc określona w § 1 może być przyznana również osobom, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Stanowi to powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

W § 3 ust. 1 uchwały stanowi się, że usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zleconą przez lekarzy pielęgnację, zapewnienie kontaktu z otoczeniem. Zacytowany przepis stanowi powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. W § 3 ust. 2 stanowi się, że specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób tego potrzebujących, uwzględniają ich schorzenia lub niepełnosprawność. W przytoczonym paragrafie uchwały Rada Miejska powtarza normę prawną występującą w art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Należy stwierdzić, że powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Zgodnie bowiem z § 137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W § 10 uchwały Rada Miejska postanowiła, że koszt jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej ustala zarządzeniem Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... jeden raz na rok kalendarzowy, na podstawie rzeczywistych kosztów poniesionych na usługi w roku poprzednim wyliczonych w kalkulacji przedłożonej przez głównego księgowego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w .....

Postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych do właściwości innego organu jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Obowiązujący wyrażnie jedynie w stosunku do rozporządzeń konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych obejmuje także kompetencje do prawotwórstwa lokalnego. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądowym, które wyrażnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego.

W ocenie Sądu, § 10 uchwały w sposób istotny narusza art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Powyższy przepis ustawy w sposób niebudzący wątpliwości upoważnia radę jako organ właściwy do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Tymczasem Rada Miejska w ..... w § 10 uchwały jako organ właściwy do określenia kosztu usług przekazała tę kompetencję Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... Wbrew stanowisku Rady, wskazanie Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej jako organu właściwego do ustalenia zarządzeniem kosztu jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej świadczy o przekazaniu kompetencji prawotwórczej przez Radę innemu organowi. Treść § 10 uchwały narusza intencje prawodawcy, który do unormowania szczegółowych warunków odpłatności, w tym wysokości kosztu usługi, wyznaczył Radę Miejską, a jako akt prawny, w którym ma to nastąpić, przewidział akt prawa miejscowego. Tym samym postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji do właściwości Dyrektora MOPS jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Z powyższych względów Sąd nie podzielił argumentacji Rady Miejskiej zawartej w odpowiedzi na skargę.

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzeczono jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II wyroku znajduje umocowanie w art. 152 powyższej ustawy. Podstawę orzeczenia o kosztach postępowania stanowi art. 200 ustawy.

## 27

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	.....
Sędziowie	Sędzia WSA	.....
	Asesor WSA	.....
Protokolant		.....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w ..... z dnia 29 czerwca 2004 r. nr XXII/129/2004 w przedmiocie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie Seniora

- I. stwierdza nieważność przepisów § 1, 2, 3 i 4 oraz § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Miejskiej ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa prawnego.

**UZASADNIENIE**

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w ..... z dnia 29 czerwca 2004 r. nr XXII/129/2004, w przedmiocie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie Seniora.

Wojewoda badając legalność uchwały stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem art. 97 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) oraz § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zakres regulacji § 1–4 uchwały obejmuje organizację Klubu Seniora działającego w ramach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej ....., normując zagadnienia związane z kierownictwem i nadzorem, zakresem przedmiotowym i podmiotowym świadczenia usług, a także powołując organy Klubu. Według organu nadzoru przepisy § 1–4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Artykuł 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. Organ nadzoru przyjął, że z wykładni językowej tego przepisu wynika, iż użytego w normie kompetencyjnej słowa „organizacja” nie należy rozumieć jako upoważnienia do normowania organizacji ośrodka wsparcia. Pojęcie „organizacja” w kontekście całej normy prawnej art. 97 ust. 5 odnosi się bowiem do ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Chodzi zatem o organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Organ nadzoru uważa, że trudno jest dopatrywać się tu kompetencji dla rady do regulowania także organizacji pobytu w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. Organ nadzoru wskazał ponadto, że analizowana norma kompetencyjna została zawarta w rozdziale 6 ustawy „Zasady odpłatności za świadczenia”. Świadczy to także woli ustawodawcy odniesienia upoważnienia na rzecz rady do normowania tylko organizacji ponoszenia opłat. Organizacji pomocy społecznej poświęcony został natomiast cały dział III ustawy o pomocy społecznej.

Organ nadzoru podkreślił, że analizowana norma kompetencyjna zawarta jest w art. 97 ustawy, który w całości dotyczy odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. I tak np., zgodnie z art. 97 ust. 1: „Opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego”.

Organ nadzoru powołał § 54 i § 55 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Organ nadzoru przyznaje jednak, że techniki prawodawcze wyrażone w cytowanych paragrafach nie są wiążącymi dyrektywami wykładni przepisów prawa. Pozwalają one jednak jego zdaniem w pomocniczy sposób ustalić wolę prawodawcy. Biorąc pod uwagę to, że cały artykuł stanowi jedną myśl – dotyczy opłat za usługi pomocy społecznej, to nie ma podstaw do twierdzenia, że norma kompetencyjna zawarta w tej jednostce redakcyjnej dotyczy innej kwestii, niż odpłatność.

Dodatkowo organ nadzoru podniósł, że trudno jest dopatrywać się celu, jakim ustawodawca kierowałby się udzielając radzie gminy kompetencji do normowania organizacji tylko trzech instytucji pomocy społecznej. Organizacje pozostałych jednostek pomocy społecznej określają bo wiem regulaminy organizacyjne nadawane przez podmioty upoważnione, np. przez kierownika domu pomocy społecznej. Według art. 53 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej. Gdy takie mieszkanie prowadzone jest przez dom pomocy społecznej, to organizację domu pomocy społecznej określa jego kierownik w trybie regulaminu organizacyjnego. Organizację mieszkania chronionego reguluje natomiast rada uchwałą mającą moc aktu prawa miejscowego. Według organu nadzoru ten przykład wskazuje, że ujmowanie w art. 97 ust. 5 słowa „organizacja” w kontekście organizacji jednostki jest niedopuszczalne. Prowadzi bowiem do sprzeczności.

Organ nadzoru wskazał ponadto, że art. 97 ust. 5 jest normą kompetencyjną do stanowienia aktu prawa miejscowego. Powołał się na to, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelna zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej takich norm oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Organ nadzoru powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), zgodnie z którym: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, kolejne istotne naruszenie prawa nastąpiło w § 5 ust. 2 uchwały. Stanowi on „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w .....

może zwolnić całkowicie lub częściowo osobę korzystającą z gorących posiłków, z ponoszenia odpłatności określonej w ust. 1". Jest to powtórzenie normy prawnej z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, według którego: „W przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania takiego zwrotu”.

Organ nadzoru zwrócił uwagę na to, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie w przepisach stanowiących przez Radę Miejską jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zakaz taki wynika wprost z treści § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który stanowi: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”. Stanowisko takie wyrażane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. Akt. II S.A. 99/92 stwierdził: „uchwała rady miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w ustawie.”

W oparciu o powyższe argumenty organ nadzoru uznał skargę za zasadną. W odpowiedzi na skargę Gmina Miejska ..... wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu stwierdziła, że nie jest zasadne stanowisko organu nadzoru o podjęciu zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem przepisów prawa. W art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej rada gminy została bowiem upoważniona do ustalenia w drodze uchwały organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. Rada Miejska w ..... na podstawie tego upoważnienia uregulowała w zaskarżonych przepisach § 1–4 uchwały organizację Klubu Seniora działającego w ramach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... Wbrew zarzutom organu nadzoru, z treści art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie wynika, iż użytego w tym przepisie słowa „organizacja” nie należy interpretować jako upoważnienia do normowania organizacji ośrodka wsparcia. Zastosowana przez organ nadzoru wykładnia językowa prowadzi jednak do odmiennego wniosku. Zdaniem gminy, użyty w przepisie spójnik „oraz” oznacza jednak, że ustawodawca upoważnił radę gminy zarówno do ustalenia organizacji ośrodków wsparcia, jak i szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Stanowisko organu nadzoru nie znajduje więc uzasadnienia w treści art. 97 ust. 5.

Zdaniem Gminy Miejskiej .....nie nastąpiło również naruszenie prawa w § 5 ust. 2 uchwały. Zawarty tam zapis, wbrew twierdzeniom organu nadzoru, nie stanowi bowiem powtórzenia normy prawnej wymienionej w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Artykuł 104 ust. 4 upoważnia bowiem właściwy organ do odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub części. Zaskarżona uchwała została natomiast wydana na podstawie art. 97 ust. 5, upoważniającego radę gminy do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Pojęcie „ponoszenie odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej” nie jest tożsame z pojęciem „zwrot wydatków za te świadczenia”. Zwrot wydatków przewidziany za świadczenia, o których mowa w art. 96 ust. 2, jest innym pojęciem niż przewidziane w art. 97 ust. 5 „ponoszenie odpłatności za pobyt”. Nie można bowiem używać w ustawie różnych określeń na oznaczenie tego samego pojęcia. Skoro zatem rada gminy została upoważniona do ustalenia zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, miała też kompetencje do zwolnienia z odpłatności za pobyt w ośrodkach osób korzystających z gorących posiłków. Wobec tego wniosek o oddalenie skargi należy uznać za uzasadniony.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady gminy jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy są określone w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej w państwie. Wykonuje on część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega jednak nadzorowi wskazanych tam organów, z punktu widzenia

legalności. Wynika to także z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych. Zgodność działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

Według powołanego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania. W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył ustawowy 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Stanowienia aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej. Stanowi o tym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji stanowi natomiast, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Konstytucja po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4. „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę” dokonany jest podział tych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Niesporne w sprawie jest zakwalifikowanie tej uchwały jako aktu prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest także przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień osób prywatnych – użytkowników, czyli osób korzystających z Klubu Seniora.

Dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy istotna jest wykładnia art. 97 ust. 5 ustawy, który stanowi upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały. Słuszne jest odniesienie się w skardze do poglądów doktryny i orzecznictwa dotyczących nakazu ścisłej wykładni norm kompetencyjnych, a także zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz stosowania analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Artykuł 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej.

Sporne w sprawie jest pojęcie „organizacja”. Organ nadzoru przyjął, że pojęcia tego nie należy rozumieć szeroko, w ujęciu prowadzącym do możliwości normowania organizacji ośrodka wsparcia, czyli zagadnień strukturalnych Klubu Seniora. Organ nadzoru przyjmuje słusznie, że pojęcie to trzeba interpretować biorąc pod uwagę treść przepisu art. 97 oraz treść rozdziału ustawy, w którym ten przepis jest umieszczony. Rozdział 6. ustawy zatytułowany jest „Zasady odpłatności za świadczenia”. Organizacja pomocy społecznej jest natomiast przedmiotem odrębnej regulacji Działu III. ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem Sądu istotne jest także to, że w przypadku braku szczegółowych norm w zakresie tworzenia, przekształcania czy też regulowania struktury organizacyjnej gminnych jednostek organizacyjnych należy odwoływać się do odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Gdyby zatem wziąć pod uwagę pojęcie „organizacja” w kontekście treści art. 97 ustawy, należy stwierdzić, że jest ono związane z kwestią odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Zdaniem Sądu, prowadzi to zatem do ustalenia, że pojęcie „organizacja” z art. 97 ust. 5 ustawy powinno być ściśle odniesione do zasad odpłatności za świadczenia Klubu Seniora, tak jak to przyjął organ nadzoru w skardze. Trzeba bowiem mieć na względzie, że pojęcie „organizacja” ma różne znaczenia. Ujęcie określane jako strukturalne zostało przyjęte w zaskarżonej uchwale. Możliwe jest również ujęcie funkcjonalne. Przez „organizację” rozumie się wtedy uporządkowane działania bądź proces zmierzający do osiągnięcia określonego celu, np. organizowanie urzędu, ośrodka pomocy społecznej, poboru podatku czy też analizowanej odpłatności. Ustawodawca przyjął zatem, zdaniem Sądu, takie ujęcie organizowania, które jest odniesione tylko do problematyki ponoszenia odpłatności w ośrodkach wsparcia, a więc także w Klubie Seniora. Przepisy zaskarżonych § 1–4 uchwały, jako wykraczające przedmiotowo poza ten zakres, są zatem zdaniem Sądu sprzeczne z prawem.

W skardze zakwestionowano także zgodność z prawem § 5 ust. 2 uchwały. Przepis ten wprowadza szczególną formę ulgi w ponoszeniu odpłatności za świadczenia Klubu Seniora. Stanowi on: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... może zwolnić całkowicie lub

częściowo osobę korzystającą z gorących posiłków, z ponoszenia odpłatności określonej w ust. 1". Sąd podziela co do zasady stanowisko organu nadzoru w tym przedmiocie. Jest to bowiem wkroczenie w zakres regulacji art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, stanowiącego: „W przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania takiego zwrotu”. Sąd podkreśla, zgodnie ze stanowiskiem zawartym w odpowiedzi na skargę, że przepis § 5 ust. 2 nie jest powtórzeniem powołanego art. 104 ust. 4 ustawy. Przepis ten jest odniesiony jedynie do świadczeń, określonych w § 5 ust. 1 oraz ma charakter uprzedni. Jego celem była bowiem możliwość zwolnienia od ponoszenia odpłatności przed uzyskaniem świadczenia. Artykuł 104 ust. 4 dotyczy natomiast odstąpienia od zwrotu wydatków w całości lub w części na udzielone już świadczenia. Ma więc szerszy przedmiot regulacji oraz charakter następny. Nie znajduje jednak uzasadnienia stanowisko gminy, gdy przyjmuje, że upoważnienie zawarte w art. 97 ust. 5 obejmuje także możliwość określenia w zaskarżonej uchwale zasad zwolnienia z ponoszenia odpłatności. Ulgi w formie zwolnień, umorzeń czy zaniechania zwrotu stanowią bowiem odrębny przedmiot regulacji prawnej. Stąd ustawodawca musiałby upoważnić radę gminy do objęcia tej materii zakresem regulacji uchwały. Takiego szczegółowego upoważnienia brak jest jednak w ustawie. Ustawodawca uznał zatem, że cel socjalny w postaci ulgi polegającej na odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie zostanie osiągnięty na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy. Stąd też sprzeczny z prawem jest § 5 ust. 2 uchwały, jako wykraczający poza zakres upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi są trafne. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonych przepisów uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Z tych powodów Sąd orzekł zatem jak w sentencji wyroku.

## 28

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 22 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia WSA .....  
Sędziowie         Sędzia NSA .....  
                          Asesor WSA .....  
Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy ..... z dnia 31 sierpnia 2004 r. nr XVIII/113/04 w przedmiocie ustalenia najniższego wynagrodzenia dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w .....

- I. stwierdza nieważność przepisów § 1 uchwały Rady Gminy ..... z dnia 31 sierpnia 2004 r. nr XVIII/113/04,
- II. stwierdza, że § 1 przedmiotowej uchwały nie może być wykonany,
- III. zasądza od gminy ..... na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

### UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały Rady Gminy ..... z dnia 31 sierpnia 2004 r. nr XVIII/113/04 w sprawie ustalenia najniższego wynagrodzenia oraz wartości jednego punktu dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził uchwalenie § 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.). Rada Gminy ..... w § 1 uchwały postanowiła, że: Uchwała się najniższe miesięczne wynagrodzenie dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w ..... w wysokości 480 zł, słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych.

Z przepisu § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 z późn. zm.) wynika, że rada gminy jest uprawniona do ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W motywach skargi organ wskazuje, że zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, reprezentatywna organizacja związkowa w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust. 1). Organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni (ust. 2). W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ustalić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego. Aktualnie działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady uzyskanych w toku postępowania wyjaśniającego wynika jedynie, że projekt uchwały w sprawie ustalenia najniższego wynagrodzenia dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej był przedmiotem konsultacji ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego. Z powyższego wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony wszystkim reprezentatywnym związkom zawodowym do konsultacji zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wyraźnie wskazują na to, że brak opinii związku zawodowego, a także odrzucenie w całości lub w części takiej opinii nie wpływają na ważność aktu wykonawczego do ustawy. Związek zawodowy może bowiem uchylić się od wyrażenia opinii bez podawania jakichkolwiek motywów (art. 19 ust. 2 zdanie drugie), organ samorządu może odrzucić w całości lub w części opinię związku – czyli nie jest ona wiążąca dla organu samorządu terytorialnego – i ma w takim przypadku tylko obowiązek dokonania czynności o charakterze proceduralnym, tzn. przedłożenia związkowi zawodowemu swojego stanowiska na piśmie i z uzasadnieniem oraz umożliwienia mu przedstawienia ponownie swojej opinii na posiedzeniu właściwej komisji rady gminy (miasta). Nie chodzi wobec tego, o przypadek współuczestnictwa w procesie legislacyjnym, w którym nieuzyskanie opinii, jej nieuwzględnienie lub też niezasięgnięcie powodują, że akt wykonawczy do ustawy nie dochodzi do skutku. Uchylenie się związku zawodowego od przedstawienia opinii, jako podmiotu mającego tylko uprawnienie, a nieobarczonego obowiązkiem jej wyrażenia, nie może pociągać za sobą żadnych ujemnych konsekwencji dla związku zawodowego. Organ samorządu terytorialnego jest natomiast w innej sytuacji, albowiem uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu lub projektu aktu wykonawczego – w zakresie jego uprawnień opiniodawczych – narusza ciążący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym.

W odpowiedzi na skargę Gmina ..... wniosła o jej oddalenie. Organ utrzymuje, że projekt uchwały został w dniu 8 lipca 2004 r. przedłożony Zarządowi Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w ....., który zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pełni funkcję odpowiednich władz statutowych w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r., o związkach zawodowych. Zarząd Oddziału ZNP w ustawowym terminie, tj. 30 dni nie zajął stanowiska o projekcie aktu prawnego, wobec powyższego Rada Gminy ..... w dniu 28 sierpnia 2004 r. podjęła uchwałę.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z dnia 20 września 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne sprawują kontrolę aktów i czynności z zakresu administracji publicznej pod względem zgodności z obowiązującym w dacie ich wydania prawem. Sąd administracyjny nie rozważa kwestii, czy decyzja organu administracji publicznej jest słuszna, lecz czy mieści się w granicach obowiązującego prawa materialnego i procesowego.

W świetle przepisu art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Podczas badania legalności przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż uchwała w sposób istotny narusza art. 19 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) w wyniku niewypełnienia obowiązku wynikającego z dyspozycji przepisu, tj. zachowania procedury konsultacyjnej projektu aktu prawnego z organizacjami związkowymi mającymi przymiot reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych są organizacjami związkowymi reprezentatywnymi.

Obowiązek zasięgania opinii o założeniach i projektach aktów prawnych spoczywa na organach samorządu terytorialnego w zakresie podmiotowym, wyznaczonym postanowieniem art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych tylko ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje) zrzeszające co najmniej 500.000 pracowników, spełniają kryterium reprezentatywności, o którym mowa w cytowanym przepisie ustawy o związkach zawodowych i są powołane do wyrażenia opinii. Związki zawodowe nieodpowiadające ustawowym kryteriom mogą być proszone o opinie w sprawach zamierzeń legislacyjnych organów samorządu terytorialnego, lecz nie będzie to wykonywanie ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejaw polityki prowadzonej przez organy samorządu ze względu na lokalne znaczenie związku zawodowego jako reprezentacji ludzi pracy.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy ..... wynika, że projekt uchwały w sprawie ustalenia najniższego wynagrodzenia dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej był przedmiotem konsultacji z Zarządem Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego, który to Związek zgodnie z upoważnieniem z dnia 26 stycznia 2004 r. nr OPZZ/P/147/2004 udzielonym przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pełni funkcję odpowiednich władz statutowych w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Jednak z treści tego upoważnienia wynika, że OPZZ upoważnia zarządy oddziałów Związku Nauczycielstwa Polskiego do opiniowania, w myśl art. 19 ustawy o związkach zawodowych, projektów i założeń aktów prawnych wydawanych przez organy gmin w zakresie objętym zadaniami Związku Nauczycielstwa Polskiego. Przedmiotowa uchwała dotyczy natomiast wynagrodzenia oraz wartości jednego punktu dla pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i w żaden sposób nie mieści się w zakresie zadań Związku Nauczycielstwa Polskiego.

Z powyższego wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony reprezentatywnym związkowi zawodowemu do konsultacji zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego przepisu uchwały. Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego

następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, iż nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania.

W myśl art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Wojewódzki Sąd Administracyjny jest zobowiązany orzec, w jakim zakresie zaskarżony akt może być wykonany przed uprawomocnieniem się wyroku. W rozpatrywanej sprawie zachodziła potrzeba orzekania w tym przedmiocie.

Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie III wyroku znajduje umocowanie w art. 200 powyższej ustawy.

W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – orzeczono jak w sentencji.

## 29

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 23 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA .....  
Sędziowie WSA .....  
WSA .....

Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia 27 września 2004 r. nr XX/142/2004

w przedmiocie określenia warunków zwalniania rodziców z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej

- I. stwierdza nieważność § 2 oraz § 3 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżone przepisy uchwały nie podlegają wykonaniu;
- III. zasądza od Powiatu ..... na rzecz strony skarżącej kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) zł tytułem kosztów zastępstwa prawnego.

### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia 27 września 2004 r., nr XX/142/2004, w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej, wnioskując o stwierdzenie nieważności § 2 i § 3 tej uchwały.

Badając legalność uchwały wojewoda stwierdził, że:

- § 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;
- § 3 w sposób istotny narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 143 w związku z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w korelacji z art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu, na podstawie upoważnienia z art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, określiła w zaskarżonej uchwale warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców dziecka, osoby pełnoletniej lub jej rodziców, a także opiekunów prawnych lub kuratorów od opłat za pobyt ich dziecka

w placówkach opiekuńczo-wychowawczej. Przed szczegółową oceną zgodności z prawem § 2 uchwały, organ nadzoru powołał treść tego przepisu, zgodnie z którym: „Podstawą wydania decyzji o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce jest trudna sytuacja materialna osób zobowiązanych potwierdzona:

- 1) wywiadem środowiskowym,
- 2) zaświadczeniami o dochodach,
- 3) innymi dokumentami potwierdzającymi zaistnienie okoliczności uzasadniających zwolnienie.”

Skarżący powołał się na art. 7 kpa, stanowiący, że organy administracji publicznej w toku postępowania podejmują wszelkie środki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Przepis ten ustanawia zasadę prawdy obiektywnej. Nakłada ona na organ administracji publicznej obowiązek „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa.” Ta naczelną zasadą postępowania administracyjnego realizuje się w toku postępowania dowodowego. Organ administracji publicznej działając w oparciu o zebrane dowody dąży do wyjaśnienia wszelkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Według art. 75 § 1 kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny. Zwrot „w szczególności” świadczy o tym, że jest to wyliczenie przykładowe. Skarżący powołał się też na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w orzeczeniu z dnia 10 czerwca 1987 r. (sygn. P 1/87/2), gdzie stwierdzono, że: „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków (art. 7, 76, 77 § 3 i art. 86). Jakiegokolwiek ograniczenie w tym zakresie może wynikać tylko z przepisów ustawowych.”

Skarżący podkreślił, że ustawa o pomocy społecznej wprowadza w art. 106 ust. 4 jeden obligatoryjny środek dowodowy w postaci wywiadu środowiskowego. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji w sprawie przyznania biletu kredytowanego, wydaje się mianowicie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wprowadzenie tego obligatoryjnego środka dowodowego nie daje jednak podstaw do wyłączenia możliwości stosowania innych środków dowodowych. Organ administracji publicznej ustalając sytuację materialną, zdrowotną, rodzinną danej osoby lub rodziny, zawsze zatem przeprowadza wywiad środowiskowy. Stosuje też jednak inne środki dowodowe, jeżeli jest to konieczne do wyjaśnienia danej okoliczności faktycznej.

Rada Powiatu w § 2 uchwały ustanowiła natomiast zamknięty katalog środków dowodowych. Są to wywiad środowiskowy, zaświadczenie o dochodach, inne dokumenty potwierdzające zaistnienie okoliczności uzasadniających zwolnienie, w oparciu o które można dowodzić trudnej sytuacji materialnej osób zobowiązanych. Koliduje to z otwartym systemem środków dowodowych kpa. Może to prowadzić do naruszenia zasady prawdy obiektywnej. Niekiedy z okoliczności sprawy wynika konieczność skorzystania z innych środków dowodowych niż wyliczone w powołanym przepisie § 2 uchwały, np. z zeznań świadków lub opinii biegłych. Treść § 2 natomiast taką możliwość wyłącza. W związku z powyższym skarżący uznaje, że w tym zakresie art. 75 § 1 kpa został naruszony w sposób istotny.

Uchwała w § 3 stanowi, że „Decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu osób zobowiązanych z opłat za pobyt dziecka w placówce wydaje się na wniosek lub z urzędu”. Jest to powtórzenie normy prawnej z art. 81 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, według którego: „Starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny lub osoby”.

Skarżący podkreślił, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie w przepisach stanowionych przez Radę Powiatu, jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zakaz taki wynika z treści § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który *expressis verbis* stanowi: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”. Skarżący powołał się też na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. Akt. II S.A. 99/92 stwierdził, że: „uchwała rady miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w ustawie” Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, skarżący stwierdził, że skarga jest zasadna i celowa.

Powiat ..... w odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego wniósł o jej oddalenie w części dotyczącej § 3 uchwały. Powiat uznał natomiast za uzasadniony zarzut naruszenia art. 75 § 1 kpa przez § 2 uchwały, dotyczący ustanowienia przez Radę Powiatu zamkniętego katalogu środków dowodowych, służących ustaleniu sytuacji materialnej osoby zobowiązanej w § 3 zaskarżonej uchwały. Powiat zobowiązał się także uwzględnić treść zarzutu poprzez stosowną nowelizację zaskarżonej uchwały.

Powiat ..... nie zgodził się natomiast z zarzutem naruszenia przez § 3 zaskarżonej uchwały art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, a także § 143 w związku z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” w korelacji z art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. Zdaniem powiatu skarżący niesłusznie przyjął, że § 3 uchwały stanowi powtórzenie art. 81 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem Powiatu zarzut ten jest nietrafiony, chociaż słuszny w zakresie argumentacji i oparty na prawidłowej interpretacji przepisów. Art. 81 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej daje staroście kompetencje do wydawania na wnioski lub z urzędu decyzji o zwolnieniu częściowym z opłat lub odstąpieniu od ich ustalania. Według § 3 uchwały starosta uzyskał natomiast kompetencję do zwalniania w całości z opłat za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Przepis ten nie reguluje warunków odstąpienia od ich ustalania. Zdaniem powiatu nie można więc stwierdzić, iż § 3 zaskarżonej uchwały powtarza normy art. 81 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wobec powyższego, zdaniem Powiatu ....., wniosek o stwierdzenie nieważności § 3 uchwały nie zasługuje na uwzględnienie. Przepisowi temu nie można bowiem zarzucić, że w sposób istotny narusza przepisy przywołane w skardze.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może jednak zakwestionować zaskarżony akt prawa miejscowego tylko z powodu niezgodny aktu z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady powiatu są określone w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Samorząd terytorialny jako element władzy wykonawczej w państwie wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność prawną w zakresie przyznanych im uprawnień, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji oraz z art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym, działalność ta podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności wskazanych tam organów administracji rządowej. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy.

Według powołanego art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, wojewoda zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Stanowienia aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej. Stanowi o tym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji stanowi natomiast, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Konstytucja częściowo reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, częściowo zaś odsyła do ustawy zwykłej, między innymi do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). W rozdziale 4. „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat”, dokonany jest podział tych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze do ustawy o samorządzie powiatowym i do innych ustaw oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Niesporne w sprawie jest zakwalifikowanie tej uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż zawiera powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, nie konsumujące

się w jednostkowym stosowaniu. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest także przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień osób prywatnych – osób zobowiązanych do uiszczania opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Dla rozstrzygnięcia sprawy zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy dokonać wykładni przepisów art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, według którego rada powiatu określa, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty, o której mowa w ust. 1. Przepis ten określa kompetencję prawotwórczą rady powiatu odniesioną zakresowo do ustawowej regulacji materialnoprawnej. Nie upoważnia natomiast do unormowania spraw o charakterze proceduralnym. Zaskarżony § 2 uchwały ma charakter proceduralny. Jest ponadto sprzeczny z przepisami kpa powołanymi w skardze. Stąd też zarzuty skargi co do sprzeczności z prawem tego przepisu Sąd uznał jako zasadne. Nowelizacja tego przepisu, dokonana uchwałą nr XXIV/167/2005 Rady Powiatu ..... z dnia 8 lutego 2005 r. także wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ocenę zgodności § 3 uchwały z prawem należy odnieść do przepisu art. 81 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, według którego starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny lub osoby. Przepis § 3 uchwały o treści: „Decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu osób zobowiązanych z opłat za pobyt dziecka w placówce wydaje się na wniosek lub z urzędu” stanowi w zakresie dotyczącym inicjatywy wydania decyzji, powtórzenie normy prawnej wyrażonej w powołanym przepisie 81 ust. 4 ustawy. Powtarzanie norm ustawowych w treści aktów prawa miejscowego jest natomiast niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa. Wynika to z powołanych w skardze przepisów „Zasad techniki prawodawczej” oraz z ustalonego orzecznictwa sądowego.

W tym stanie rzeczy istniały uzasadnione podstawy do uwzględnienia skargi. Zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.

## 30

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 23 lutego 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia WSA .....  
Sędziowie            WSA .....  
                              WSA .....  
Protokolant .....

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia 27 września 2004 r. nr XX/141/2004 w przedmiocie określenia zasad zwalniania rodziców z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej

- I. stwierdza nieważność § 3 oraz § 4 zaskarżonej uchwały,
- II. orzeka, że zaskarżone przepisy uchwały nie podlegają wykonaniu,
- III. zasądza od Powiatu ..... na rzecz strony skarżącej kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) zł tytułem kosztów zastępstwa prawnego.

### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia 27 września 2004 r. nr XX/141/2004, w sprawie określenia warunków częściowego i całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej, wnioskując o stwierdzenie nieważności § 3 i § 4 tej uchwały.

Badając legalność uchwały wojewoda stwierdził, że:

- § 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;
- § 4 w sposób istotny narusza art. 79 ust. 5 ustawy dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu, działając w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, określiła w uchwale nr XX/141/2004 warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców od opłat za pobyt ich dzieci lub osób pełnoletnich w rodzinie zastępczej.

Organ nadzoru odniósł się do § 3 tej uchwały stanowiącego: „Podstawą wydania decyzji o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej jest trudna sytuacja materialna osób zobowiązanych potwierdzona:

- 1) wywiadem środowiskowym,
- 2) zaświadczeniami o dochodach,
- 3) innymi dokumentami potwierdzającymi zaistnienie okoliczności uzasadniających zwolnienie”.

Organ nadzoru stwierdził, że zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej z art. 7 kpa, organy administracji publicznej w toku postępowania podejmują wszelkie środki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Wynika z niej obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Zasada ta jest uznawana przez doktrynę za naczelną zasadę postępowania administracyjnego. Jest realizowana w toku postępowania dowodowego, kiedy organ administracji publicznej działając w oparciu o zebrane dowody dąży do wyjaśnienia wszelkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Stosownie do brzmienia art. 75 § 1 kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny. Jest to oczywiście wyliczenie przykładowe. Świadczy o tym użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. Dowodem może być wszystko, co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Organ nadzoru powołał się też na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r. (P 1/87/2), który stwierdził, iż: „Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków (art. 7, 76, 77 § 3 i art. 86). Jakiegokolwiek ograniczenie w tym zakresie może wynikać tylko z przepisów ustawowych.”

Organ nadzoru wskazał na art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który wprowadza jeden obligatoryjny środek dowodowy w postaci wywiadu środowiskowego. Stanowi się w tym przepisie, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zatem wywiad środowiskowy zawsze poprzedza wydanie decyzji o przyznaniu lub o odmowie przyznania świadczenia z wyjątkiem biletu kredytowanego. Regulacja ta, zdaniem organu nadzoru, nie daje jednak podstaw do wyłączenia możliwości stosowania innych środków dowodowych. Organ administracji publicznej ustalając sytuację materialną, zdrowotną, rodzinną danej osoby lub rodziny zawsze przeprowadzi wywiad środowiskowy, ale także stosuje także inne środki dowodowe, jeżeli okaże się to konieczne do wyjaśnienia danej okoliczności faktycznej.

Rada Powiatu w § 3 uchwały ustanowiła natomiast zamknięty katalog środków dowodowych, służących ustaleniu sytuacji materialnej osoby zobowiązanej. Są nimi: wywiad środowiskowy, zaświadczenie o dochodach i inne dokumenty potwierdzające zaistnienie okoliczności uzasadniających zwolnienie. Tylko więc w oparciu o te środki można by dowodzić trudnej sytuacji materialnej osób zobowiązanych. Godzi to w otwarty system środków dowodowych kpa. Może także prowadzić do naruszenia naczelnej zasady postępowania administracyjnego – zasady prawdy obiektywnej. Według organu nadzoru niekiedy okoliczność faktyczna, taka jak trudna sytuacja materialna rodziny, będzie wymagała sięgnięcia po inne środki dowodowe niż wywiad środowiskowy, np. zaświadczenie o dochodach czy inne dokumenty potwierdzające zaistnienie okoliczności uzasadniających zwolnienie. Treść przepisu § 3 wyłącza taką możliwość.

Sprawia to, zdaniem organu nadzoru, że art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego został naruszony w sposób istotny.

W dalszej części skargi organ nadzoru powołał zaskarżony § 4 pkt 1), 2) i 3) uchwały: „Decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu rodziców z opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej wydaje się na wniosek rodziców lub z urzędu uwzględniając następujące zasady:

- 1) zwalnia się całkowicie z obowiązku opłaty, rodziców, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego,
- 2) zwalnia się częściowo z obowiązku opłat rodziców, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w ustawie, w przypadku gdy:
  - a) dochód rodziców wynosi od 100% do 150% kryterium dochodowego wysokość zwolnienia ustala się w granicach od 90% do 100% opłaty,
  - b) dochód rodziców wynosi od 151% do 200% kryterium dochodowego wysokość zwolnienia ustala się w granicach 70% do 90% opłaty,

- c) dochód rodziców wynosi od 201% do 250% kryterium dochodowego wysokość zwolnienia ustala się w granicach od 50% do 70% opłaty,
  - d) przy dochodzie powyżej 250% kryterium dochodowego wysokość zwolnienia może wynosić do 50% opłaty,
- 3) przy częściowym zwalnianiu rodziców z opłat, wysokość zwolnienia ustala się w ten sposób, aby kwota naliczonej odpłatności nie spowodowała obniżenia dochodów rodziców poniżej kryterium dochodowego”.

Organ nadzoru podkreślił, że w tym przepisie uchwały rada powiatu ustanowiła warunki obligatoryjnego – całkowitego i częściowego zwalniania z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej. Oznacza to, że ilekroć spełnione są określone w uchwale warunki, to powinno nastąpić zwolnienie częściowe lub całkowite.

Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, rada powiatu w uchwale określa natomiast warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat, o których mowa w ust. 1, czyli za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 78 ust. 5. Z treści tego przepisu ustawy wynika, że do kompetencji rady powiatu należy ustalenie, jakie mają być warunki zwolnienia z tych opłat. Chodzi o przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przez starostę przy udzielaniu zwolnień. W oparciu o art. 79 ust. 2 ustawy decyzję administracyjną o wysokości tej opłaty wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej. Ustawodawca w art. 79 ust. 3 stwierdza, że starosta, ustalając wysokość opłaty uwzględnia sytuację rodzinną, zdrowotną dochodową i majątkową rodziny lub osoby. Organ nadzoru zwrócił uwagę na to, że w art. 79 ust. 5 przyjęto, że starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. W ust. 2 tego artykułu przyznano radzie powiatu kompetencję do określenia warunków zwalniania z opłat, dokonywanego przez starostę. Z treści powyższych przepisów wynika, że radzie powiatu przyznane zostało uprawnienie do ustalenia warunków, pod jakimi przyznawane będą zwolnienia, o których mówi art. 79 ust. 5 ustawy. Chodzi więc o okoliczności odnoszące się do sytuacji materialnej rodziny, będących podstawą zwolnienia. Rada powiatu, podejmując uchwałę dotyczącą warunków zwolnień uwzględnia zatem takie przesłanki, które odnoszą się do sytuacji materialnej rodziny lub osoby.

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna, w oparciu o którą podjęto uchwałę, nie daje podstaw do wprowadzania przesłanek obligatoryjnego i fakultatywnego zwalniania z opłat. Rada określa jedynie kryteria zwolnień bez możliwości różnicowania, kiedy zwolnienie ma charakter obligatoryjny, a kiedy fakultatywny. Organ nadzoru zwrócił uwagę na to, że zgodnie z art. 79 ust. 5 starosta wydając decyzję w przedmiocie zwolnienia kieruje się uznaniem administracyjnym. Kompetencja do wydawania decyzji została bowiem oparta na konstrukcji blankietowej: „starosta może” częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie uznania w podejmowaniu decyzji w sprawie zwolnień znajduje uzasadnienie w racjonalności działania prawodawcy. Według uchwały zwolnienie następuje natomiast obligatoryjnie, o ile tylko dochód na członka rodziny nie przekracza określonego kryterium. Nie zawsze jednak osoba mająca niski dochód zasługuje na udzielenie zwolnienia, bowiem dochód nie jest jedyną podstawą do oceny sytuacji materialnej rodziny. Dlatego też ustawodawca przed wydaniem decyzji nakazuje przeprowadzić postępowanie zmierzające do ustalenia sytuacji rodziny – zbadać sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową. Dopiero wtedy, biorąc pod uwagę całość postępowania dowodowego starosta może dokonać zwolnienia.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, skarżący stwierdził, że skarga jest zasadna i celowa.

Zarzut naruszenia art. 75 § 1 kpa, dotyczący ustanowienia przez Radę Powiatu w § 3 zaskarżonej uchwały zamkniętego katalogu środków dowodowych, służących ustaleniu sytuacji materialnej osoby zobowiązanej, Powiat ..... uznał za uzasadniony i zobowiązał się uwzględnić jego treść poprzez nowelizację zaskarżonej uchwały.

Co do dalszych zarzutów, Powiat ..... w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie w części dotyczącej naruszenia przez § 4 pkt 1–3 zaskarżonej uchwały w istotny sposób art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Powiat nie zgodził się z argumentacją przedstawioną w skardze. Według powiatu niesłuszny jest zarzut, że norma kompetencyjna, w oparciu o którą podjęto uchwałę, nie daje podstaw do wprowadzenia przesłanek obligatoryjnego zwolnienia z odpłatności, gdy dochody na członka rodziny nie przekraczają kryterium dochodowego. Nie jest bowiem zasadny pogląd skarżącego, że w badanym przypadku wolą racjonalnego ustawodawcy było wprowadzenie swobodnego uznania przy podejmowaniu decyzji w sprawie zwolnień. Skarżący przekonuje, że osoba, która posiada niski dochód na członka rodziny, nie zawsze zasługuje na udzielenie zwolnienia, gdyż dochód nie jest jedyną przesłanką ustalenia sytuacji materialnej. Powiat ..... nie podziela jednak tego poglądu.

Zgodnie z art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Delegację dla podjęcia przez Radę Powiatu zaskarżonej uchwały stanowił art. 79 ust. 6, zgodnie z którym rada określa, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat. Powiat wskazuje na to, że ustawodawca posługuje się w dwóch przytoczonych przepisach niekonsekwentnie określeniami: „całkowicie zwolnić” oraz „odstąpić”. O ile starosta może odstąpić i częściowo zwolnić z odpłatności, to Rada Powiatu może określić warunki całkowitego lub częściowego zwalniania. Nie ma nato-

miast kompetencji do określenie warunków odstępowania. Wykorzystując tę niekonsekwencję ustawodawcy Powiat ..... uznał, że starosta nie ma dowolności przy całkowitym zwalnianiu z odpłatności i jest w tym zakresie związany warunkami określonymi przez Radę Powiatu. W zakresie zwolnienia częściowego Rada Powiatu określiła w § 4 pkt 2 widełki procentowe, w których ustala się wysokość opłaty po zwolnieniu. Pozwała to przyjmując, że pozostawiając pewien stopień uznania staroście, Rada Powiatu zakreśliła jednocześnie granice tego uznania. Powiat ..... przyjmuje, że wolą racjonalnego ustawodawcy z pewnością było, aby kwota naliczonej odpłatności nie spowodowała obniżenia dochodów rodziców poniżej kryterium dochodowego. Ustawodawca bowiem, wbrew temu co twierdzi organ nadzoru, formułując przesłanki przyznania świadczeń pieniężnych odnosi się tylko do dochodu, a nie do szerzej rozumianej sytuacji materialnej czy majątkowej (art. 8 ustawy). Ta sytuacja może zawsze stanowić podstawę odmowy przyznania świadczeń, o ile pozostaje w dysproporcji z udowodnionym dochodem (art. 12). Stąd przypadku braku obligacyjnego zwolnienia z opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej dla osób, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego zaistniałaby sytuacja, w której klient ośrodka pomocy społecznej byłby jednocześnie zobowiązany.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Rada Powiatu ..... wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 4 zaskarżonej uchwały.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na innym kryterium. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może jednak zakwestionować zaskarżony akt prawa miejscowego tylko z powodu niezgodny aktu z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady powiatu są określone w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Według tego przepisu uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Wynika to z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Samorząd terytorialny jako element władzy wykonawczej w państwie wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność prawną w zakresie przyznanych im uprawnień, podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji oraz z art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym, działalność ta podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności wskazanych tam organów administracji rządowej. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się zatem na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy.

Według powołanego art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 tej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Stanowienia aktów prawa miejscowego jest uregulowane prawnie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 87 ust. 2, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Według art. 94 Konstytucji, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Konstytucja zatem częściowo reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, częściowo zaś odsyła do ustawy zwykłej, między innymi do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). W rozdziale 4. „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat”, dokonany jest podział tych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze do ustawy o samorządzie powiatowym i do innych ustaw oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego, za-

wartego w art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Niesporne w sprawie jest zakwalifikowanie tej uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż zawiera powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest także przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień osób prywatnych – rodziców zobowiązanych do uiszczania opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej.

Zgodność z prawem zaskarżonej uchwały należy ocenić na podstawie wykładni przepisów art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, według którego rada powiatu określa, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty, o której mowa w ust. 1. Przepis ten określa kompetencję prawotwórczą rady powiatu odniesioną zakresowo do ustawowej regulacji materialnoprawnej. Nie upoważnia natomiast do unormowania spraw o charakterze proceduralnym. Zaskarżony § 3 uchwały ma charakter proceduralny. Jest ponadto sprzeczny z przepisami kpa powołanymi w skardze. Stąd też zarzuty skargi co do sprzeczności z prawem tego przepisu Sąd uznał za zasadne. Nowelizacja tego przepisu, dokonana uchwałą nr XXIV/166/2005 Rady Powiatu ..... z dnia 8 lutego 2005 r. także wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ocenę jego zgodności § 4 uchwały z prawem należy odnieść do przepisu art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, według którego starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Początkowa część przepisu § 4 uchwały o treści: „Decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu rodziców z opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej wydaje się na wniosek rodziców lub z urzędu” stanowi w zakresie dotyczącym inicjatywy wydania decyzji powtórzenie normy prawnej wyrażonej w powołanym przepisie 79 ust. 5 ustawy. Powtarzanie norm ustawowych w treści aktów prawa miejscowego jest natomiast niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa. Jest to niedopuszczalne działanie prawodawcze wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego. Stanowisko takie wyrażane jest także w ustalonym orzecznictwie sądowym.

Zaskarżony § 4 w pkt 1), 2) i 3) uchwały, powołany w skardze, ustanowił warunki obligatoryjnego zwalniania z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej. Jeżeli zatem zobowiązany spełnia określone w uchwale warunki, to powinien zostać zwolniony od opłaty częściowo lub całkowicie. Według upoważnienia z art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu ma kompetencję do określenia w uchwale jedynie warunków zwalniania z opłaty. Powinny one być uwzględnione przez starostę przy rozstrzyganiu spraw udzielania konkretnych zwolnień. Organ nadzoru słusznie stwierdził, że art. 79 ust. 6 nie daje Radzie Powiatu kompetencji do wprowadzania przesłanek obligatoryjnego i fakultatywnego zwalniania z opłat. Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy starosta ma bowiem kompetencję rozstrzygania spraw zwalniania od opłaty w trybie uznania administracyjnego. Sąd uznał więc, że konstrukcja § 4 pkt 1–3 uchwały jest sprzeczna z prawem. Eliminuje bowiem ustawowo zagwarantowaną staroście uznaniowość w wydawaniu decyzji w sprawie zwolnienia od opłat.

Nie można podzielić stanowiska Powiatu, że uchwała wprowadzając konstrukcję całkowitego zwolnienia wykorzystwała w sposób dopuszczalny lukę ustawową oraz zgodnie z prawem wyeliminowała w tym zakresie uznaniowość w rozstrzyganiu przez starostę. Zdaniem Sądu, stanowisko to nie jest zgodne z prawem. Zakwestionowany § 4 pkt 1–3 uchwały dotyczy całkowitego oraz częściowego zwolnienia od opłat. Bezspornie w zakresie częściowego zwolnienia z opłat przepisy te w sposób sprzeczny z prawem eliminują uznaniowość decyzji starosty. Nie podważają tej oceny ustalone dochodowe widełki procentowe, podnoszone w odpowiedzi na skargę. W ramach owych widełek uznanie miało bowiem być wyeliminowane. Sąd zwraca uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię. Mianowicie zgodnie z art. 79 ust. 5 ustawy, starosta może wydawać decyzje administracyjne tylko w przedmiocie częściowego zwolnienia od opłaty lub odstąpienia od ustalenia opłaty. Rada Powiatu, jak przyznano w odpowiedzi na skargę, wykorzystując niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy w relacji art. 79 ust. 5 oraz ust. 6, wprowadziła nową kategorię przedmiotową nieuznaniowej decyzji w postaci całkowitego zwolnienia od opłaty. Zdaniem Sądu w tym zakresie powstają istotne wątpliwości co do zgodności z prawem uchwały Rady Powiatu w tym zakresie. Uchwałą Rady Powiatu nie można bowiem wprowadzać do obiegu prawnego odrębnej decyzji administracyjnej przewidującej szczególną ulgę w opłacie, nieprzewidzianą przez ustawę.

W tym stanie rzeczy istniały uzasadnione podstawy do uwzględnienia skargi. Zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.

## 31

## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 19 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:  
Przewodniczący: Sędzia NSA .....  
Sędziowie: Sędzia WSA .....  
Asesor WSA .....

po rozpoznaniu w dniu 19 kwietnia 2006 r. na rozprawie sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy w ..... z dnia 28 października 2004 r. nr XV/79/04

w przedmiocie regulaminu dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich obliczania i wypłacania

- I. stwierdza nieważność powyższej uchwały w zaskarżonej części odnoszącej się do § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 4 oraz ust. 7 pkt 5,
- II. stwierdza, że powyższa uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu.

## UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) wniósł skargę na uchwałę z dnia 28 października 2004 r., nr XV/79/04 Rady Gminy w ..... w sprawie regulaminu dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich obliczania i wypłacania wnosząc o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 4 oraz ust. 7 pkt 5.

W uzasadnieniu podał, że powyższa uchwała Rady Gminy w ..... w:

- § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt. 4 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie. „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – zwane dalej rozporządzeniem),
- § 2 ust. 7 pkt 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 23<sup>2</sup> ust. 1 Kodeksu pracy w związku z art. 7 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 roku Nr 79, poz. 854 ze zm.).

W uzasadnieniu wskazał, że uchwała w podstawie prawnej powołuje m.in. art. 30 ust. 6 oraz art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r., Nr 118, poz. 1112 ze zm.), które stanowią, iż „organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4” (art. 30 ust. 6 ustawy).

Art. 54 ust. 7 ustawy przyznaje organowi prowadzącemu szkołę będącemu jednostką samorządu terytorialnego kompetencję do określania w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 54 ust. 3, że „nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1, posiadającemu kwalifikację do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość, dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.”

W zakresie nagród podstawą dla działania rady gminy jest art. 49 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy

opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku”.

**Uchwała w § 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 4 stanowi:**

„§ 2.1.

1) Dodatek za wysługę lat przysługuje:

- a) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca,
- b) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.”

3. (...)

- 4) Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.”

Dalej Wojewoda wskazał, że rada gminy nie może dowolnie określać warunków i trybu przyznawania dodatków i nagród. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z § 118, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w aktach prawa miejscowego nie można stosować powtórzeń postanowień zawartych w ustawie upoważniającej oraz innych aktach prawnych.

Tymczasem wskazane postanowienia uchwały stanowią powtórzenie (oraz jednocześnie modyfikację) art. 39 ust. 1 ustawy, który stanowi, że „zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.”

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, wymienione regulacje uchwały w określonych przypadkach mogą doprowadzić do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6, art. 38 ustawy, w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. Nr 39, poz. 455 ze zm.), a także art. 80 Kodeksu Pracy. Dodatek funkcyjny jest elementem wynagrodzenia, który przysługuje obligatoryjnie dla pracowników zajmujących stanowiska wyszczególnione w § 3 rozporządzenia. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu Pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Rada nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i bezwzględnie powinien odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji oraz 9 kodeksu pracy.

Zdaniem organu nadzoru w kompetencji z art. 30 ust. 6 do ustalania szczegółów warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementu wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

Wyjątkiem od powyższej zasady są przepisy art. 39 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela, mają one jednak zastosowania w przypadku zatrudnienia na stanowisku z dodatkiem funkcyjnym pracownika (nauczyciela), który przed zatrudnieniem nie pracował w jednostkach podlegających Karcie Nauczyciela.

Ponadto uchwała w § 2 ust. 7 pkt. 5 stanowi:

§ 2 (...).

5) Przyznanie nagrody nauczycielowi następuje po zasięgnięciu opinii organizacji związkowej, a w przypadku jej braku rady pedagogicznej."

Art. 7 Konstytucji RP nakazuje organom władzy publicznej działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna (w przypadku art. 49 ust. 2 ustawy) musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany, że działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Rada nie może uszczuplać ustawowych kompetencji organów szkoły oraz gminy kosztem organizacji związkowych. Art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowi, że do zadań Dyrektora szkoły lub placówki należy m.in. pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Szkoła stosownie do ustawy o systemie oświaty oraz kodeksu pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 i 31 kodeksu pracy: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”; „Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyrażonej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego, przy nagrodzie dla nauczyciela jest uszczupleniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Ustawa nie przewiduje bowiem współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor decyduje samodzielnie o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (pkt 2), a co do nagrody wójta występuje z wnioskiem o jej przyznanie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (pkt 3).

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Określone w art. 145 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001 r. Nr 142 póź. 1591) nie wprowadza innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały rady gminy.

Według art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Wojewoda Dolnośląski zakwestionował zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w ..... z dnia 28 października 2004 r. nr XV/79/04 w sprawie regulaminu dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich obliczania i wypłacania wnosząc o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 4 oraz ust. 7 pkt 5.

Zasadnie Wojewoda zarzucił, iż w § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 4 uchwały dokonano powtórzeń zapisów ustawowych w uchwale. Zgodnie z § 137 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest dopuszczalne powtarzanie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń w uchwale i zarządzeniu tym bardziej, że dochodzi do niedopuszczalnej modyfikacji art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela W całości należy również przyjąć argumenty wskazane w uzasadnieniu skargi co do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6

i art. 38 powołanej ustawy, gdyż powyższy paragraf uchwały w przyjętej formie doprowadzić może do uregulowań sprzecznych z ustawą.

W kompetencji z art. 30 ust. 6 powołanej ustawy niewątpliwie nie mieści się w ramach ustalania szczegółów warunków przyznawania dodatków uprawnienie do wyeliminowania z części należnego na mocy ustawy wynagrodzenia. Dodatek bowiem funkcyjny przysługuje jak wynika to z przepisów kodeksu pracy i Karty Nauczyciela powoływanych w uzasadnieniu skargi w okresie sprawowania funkcji przez nauczyciela i w tym okresie winien być wypłacony. Nie gwarantuje tego zapis „§ 2.1.”

1) Dodatek za wysługę lat przysługuje:

- a) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca,
- b) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.”

3. (...)

- 4) Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.”

§ 3 uchwały stanowi całość stąd należało stwierdzić nieważność całego zapisu, co nie wyklucza odrębnego określenia czasookresu opracowania programu.

Należy również zgodzić się ze zdaniem skarżącego, że uchwała w § 2 ust. 7 pkt. 5 stanowi:

§ 2 (...).

5) Przyznanie nagrody nauczycielowi następuje po zasięgnięciu opinii organizacji związkowej, a w przypadku jej braku rady pedagogicznej”, a art. 7 Konstytucji RP nakazuje organom władzy publicznej działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna (tj. w przypadku art. 49 ust. 2 ustawy) musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów prawa. Rada Gminy nie może ograniczać ustawowych kompetencji organów szkoły oraz gminy kosztem organizacji związkowych. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dyrektor szkoły lub placówki pełni funkcję kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami w szczególności decyduje w sprawach:

- 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Szkoła, w świetle ustawy o systemie oświaty oraz Kodeksu Pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 kodeksu pracy: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”; „Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wszystkich czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego, przy nagrodzie dla nauczyciela jest ograniczeniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Ustawa nie przewiduje jego współdziałania w indywidualnych sprawach w sprawie ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor decyduje samodzielnie o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (pkt 2), a co do nagrody wójta występuje z wnioskiem o jej przyznanie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (pkt 3).

Z tych względów, należało uznać, iż zaskarżona uchwała w § 2 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 4 oraz ust. 7 pkt 5 jest niezgodna z przepisami obowiązującymi w dniu jej podjęcia. Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd orzekł jak w sentencji.

**32**

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 26 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia WSA .....  
Sędziowie         Sędzia NSA .....  
                         Sędzia WSA .....  
Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2006 r. sprawy ze skargi  
Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia  
28 grudnia 2004 r. nr XXIV/76/2004 w przedmiocie ustanowienia medalu

- I. **stwierdza nieważność uchwały Rady Powiatu ..... z dnia 28 grudnia 2004 r. nr XXIV/76/2004 w sprawie ustanowienia medalu: „W uznaniu zasług dla Powiatu .....”,**
- II. **zasądza od Powiatu ..... na rzecz radcy prawnego ..... kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

**UZASADNIENIE**

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1999 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), zaskarżył w całości uchwałę nr XXIV/176/2004 Rady Powiatu ..... z dnia 28 grudnia 2004 roku w sprawie ustanowienia medalu „W uznaniu zasług dla Powiatu .....”, z powodu istotnego naruszenia art. 1; 2; 3; 4; 6 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz. U. z 1978 r., Nr 31, poz. 130 ze zmianami).

Mając na uwadze powyższy zarzut Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały.

W motywach skargi organ wskazał, iż w dniu 28 grudnia 2004 roku Rada Powiatu podjęła m.in. uchwałę nr XXIV/176/2004 w sprawie ustanowienia medalu „W uznaniu zasług dla Powiatu .....”. W uchwale Rada określiła szczegółowe zasady przyznawania medalu, a w załączniku nr 1 i 2 do uchwały wzór wniosku o jego przyznanie oraz wzór medalu i tabliczki. Jak wynika z treści uchwały, medal ma stanowić odpowiednie uhonorowanie, wyróżnienie obywateli i instytucji za zasługi położone dla Powiatu ..... (§ 1 i 2 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały, Rada Powiatu powołała się na art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi o tym, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. promocji powiatu. Zdaniem organu nadzoru, norma wynikająca z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy nie zawiera kompetencji do stanowienia prawa, lecz określa zadania powiatu. Zatem przepis ten, jako wyznaczający zadania, nie mógł być podstawą prawną do podjęcia przez organ stanowiący powiatu zaskarżonej uchwały.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada Powiatu ..... podejmując uchwałę, pominęła zasady ustanawiania odznak honorowych, które regulują przepisy ustawy szczególnej, jaką jest ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 z późn. zm.). Z brzmienia przepisów ustawy wynika, że ustanawianie i używanie odznak i mundurów odbywa się z zachowaniem przepisów tej ustawy. Odznaką w myśl ustawy o odznakach i mundurach jest każdy przedmiot, który służy celom wskazanym w ustawie m.in. pełni funkcje wyróżnienia za zasługi położone w działalności państwowej lub społecznej. Ustawodawca wskazał, jakie podmioty są uprawnione do ustanawiania odznak honorowych. I tak odznaki honorowe ustanawiają: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów – w drodze rozporządzenia, sejmik województwa, właściwy minister – w drodze rozporządzenia, naczelne organy organizacji spółdzielczych lub organizacji społecznych za zasługi stanowiące wkład w rozwijanie działalności statutowej. W powyższym wyczerpieniu nie znajdują się organy stanowiące samorządu powiatu. Ustawa nie przyznała, zatem radzie powiatu kompetencji do stanowienia prawa w zakresie ustanawiania odznak honorowych. Dodatkowo podnieść należy, że organy ustanawiające odznakę ustalają jej wzór oraz zasady i tryb jej nadawania i noszenia. Ustalenie wzoru odznaki honorowej oraz sposobu jej noszenia wymaga zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z postanowieniami art. 3 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, ustanawiać własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Symbole te muszą być zgodne z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną, a ich wzór musi

być zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W ocenie organu nadzoru, przepis ten nie udziela radzie powiatu kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie ustanawiania odznak, wzorów i zasad ich nadawania, a jedynie upoważnia radę do podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia własnego herbu, flagi, emblematu, insygniów i innych symboli.

W odpowiedzi na skargę, pełnomocnik Powiatu ..... stwierdził, iż podejmując sporną uchwałę, Rada nie musiała brać pod uwagę przepisów ustawy o odznakach i mundurach, ponieważ ta ustawa normuje inną materię; określa „jakie są odznaki i za jakie zasługi i kto je może ustanawiać”. W uchwale o ustanowieniu medalu „W uznaniu zasług dla Powiatu .....” nie mamy natomiast do czynienia z odznaką lub mundurem. Zgodnie z intencją uchwałodawcy przyznawanie medalu ma prowadzić do promocji powiatu.

Zdaniem pełnomocnika innym argumentem przemawiającym za oddaleniem skargi jest to, że w kraju od kilku lat jednostki samorządu terytorialnego podejmują uchwały o ustanowieniu medalu za zasługi dla ich społeczności lokalnych.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, póź. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Powiatu ..... z dnia 28 grudnia 2004 r. nr XXIV/76/2004 w sprawie ustanowienia medalu: „W uznaniu zasług dla Powiatu .....”, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Skargę taką wnosi organ nadzoru w przypadku, gdy upłynął już okres 30 dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest sprzeczny z prawem i to w stopniu „istotnym”, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. W takim przypadku organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, może jedynie zaskarżyć akt do sądu administracyjnego. Skarga ta stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór tej jest wykonywany (por. T. Woś, Postępowanie sądowo-administracyjne, Warszawa 1996, s. 66.).

Stosownie do treści postanowień art. 2 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.), powiat (miasto na prawach powiatu) wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z kolei przepis art. 4 tej ustawy wyznacza zakres działania i wskazuje zadania publiczne realizowane przez te jednostki samorządu lokalnego. Jednym z tych zadań jest promocja powiatu (miasta na prawach powiatu) – art. 4 ust. 1 pkt 21, a przepis ten wraz z normą art. 12 pkt 11 ustawy stanowiły podstawę prawną podjęcia przez Radę Powiatu ..... uchwały w sprawie ustanowienia medalu „W uznaniu zasług dla Powiatu .....”.

Powiat, jednostka samorządu lokalnego, wykonuje jako zadania własne określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 ustawy). Katalog zadań powiatu ma charakter zamknięty, ale zgodnie z art. 4 ust. 3 może on zostać rozszerzony w drodze ustawy szczególnej. Podkreślenia wymaga to, że – w przeciwieństwie do gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji powiatu i nie określa kompetencji organów tej jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego zadania. Nie może być kwestionowane, że takimi przepisami regulującymi tę kwestię nie są przytoczone w podstawie prawnej uchwały art. 4 ust. 1 pkt 21 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż są to ogólne normy o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym; pierwszy z nich określa jedynie promocję powiatu jako zadanie tej jednostki, drugi z kolei wyznacza wyłączną właściwość rady powiatu do podejmowania, uchwał w innych sprawach niż wymienione w pkt 1–10, lecz zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu.

Z tych powodów Wojewoda Dolnośląski zasadnie przyjął, iż uchwała Rady Powiatu ..... z dnia 28 grudnia 2004 r. nr XXIV/76/2004 w sprawie ustanowienia medalu: „W uznaniu zasług dla Powiatu .....” narusza przepisy ustawy szczególnej jaką jest ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. Ustawa ta nie przyznała bowiem radzie powiatu kompetencji do stanowienia prawa w zakresie ustanawiania odznak honorowych. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 1 lit „a” ustawy, odznaką honorową jest odznaka stanowiąca wyróżnienie za zasługi położone w działalności państwowej lub społecznej stanowiącej istotny wkład w rozwój całego kraju, w rozwój określonej dziedziny gospodarki lub administracji państwowej, w rozwój określonego województwa albo w rozwój określonej organizacji gospodarczej. W świetle powyższego medal za zasługi dla powiatu jest rodzajem odznaki honorowej.

Postanowienia art. 3 ustawy o odznakach i mundurach wskazują, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, ustanawiać własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole. Symbole te muszą być zgodne z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną, a ich wzór musi być zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Podkreślić należy, iż przepis ten nie udziela radzie powiatu kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie ustanawiania odznak, wzorów i zasad ich nadawania, a jedynie upoważnia organ stanowiący do podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia własnego herbu, flagi, emblematu, insygniów i innych symboli.

Zgodnie z przepisem art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z przepisem art. 79 ust. 1 zdanie pierwsze, ustawy z dnia 5 czerwca 1999 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), który stanowi, iż nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok sądu stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody Dolnośląskiego o sprzeczności z prawem omawianej uchwały Rady Powiatu ..... Skoro zaś zarzuty zawarte w skardze i przesłanki, na których zostały oparte, są uzasadnione, skargę należało uwzględnić na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II wyroku znajduje umocowanie w art. 200 powyższej ustawy.

### 33

#### WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 26 kwietnia 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia WSA .....  
                          Sędzia NSA .....  
                          Sędzia WSA .....

Protokolant .....

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej ..... z dnia 23 lutego 2005 r. nr XXXVII/178/05 w przedmiocie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez miasto .....

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 2 i 6 we fragmencie po zasięgnięciu opinii odpowiednich struktur związków zawodowych”, § 8 i 9, § 13 pkt 1 we fragmencie „po zasięgnięciu opinii organizacji związkowych” i pkt 2 we fragmencie „po zasięgnięciu opinii odpowiednich struktur związków zawodowych” zaskarżonej uchwały,
- II. orzeka, że uznane za nieważne postanowienia uchwały nie mogą być wykonane.

#### UZASADNIENIE

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski zaskarżył § 5 ust. 2 i 6, we fragmencie „po zasięgnięciu opinii odpowiednich struktur związków zawodowych”, postanowienia § 8 i 9, § 13 pkt 1 we fragmencie „po zasięgnięciu opinii organizacji związkowych” i pkt 2 we fragmencie „po zaciągnięciu opinii odpowiednich struktur związkowych, uchwały Rady Miejskiej ..... nr XXXVI 1/178/05 w sprawie przyjęcia

regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez miasto .....

Mając na uwadze powyższe zarzuty Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia.

Na sesji w dniu 23 lutego 2005 roku Rada Miejska ..... podjęła uchwałę nr XXXVII/178/05 w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez miasto .....

W § 5 ust. 2 Rada postanowiła: „Wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela (...) ustala dyrektor placówki, po zasięgnięciu opinii odpowiednich struktur związków zawodowych w ramach posiadanych przez placówkę środków finansowych”, a w ust. 6 „Wysokość dodatku motywacyjnego dla dyrektora placówki (...) ustala Burmistrz Miasta po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych w ramach posiadanych przez placówkę środków finansowych”. Podobne postanowienia znalazły się również w § 13 przedmiotowej uchwały. „Wysokość dodatku funkcyjnego (...) ustala: pkt 2 dla dyrektora – Burmistrz Miasta, po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych”, pkt 2 „dla pozostałych stanowisk (...) dyrektor placówki po zasięgnięciu opinii odpowiednich struktur związkowych”.

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku Nr 118, poz. 1112 z późn. zm.) Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

1. wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
2. szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
3. wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w pkt 1–3, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

W zakresie nagród podstawą dla działania Rady jest przepis art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym „organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Organy szkoły wskazuje ustawa o systemie oświaty, powołując zasadniczo dwie grupy organów. Pierwsza grupa to organy obligatoryjne, do których zalicza się Dyrektora, Radę Pedagogiczną oraz Samorząd Uczniowski. Druga grupa organów to organy fakultatywne. Kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, stanowiąc dodatkowo w art. 60, że w Statucie można wskazać dodatkowe kompetencje organów. Nie oznacza to jednak, zdaniem organu nadzoru, iż można modyfikować rozwiązania przyjęte w ustawie.

Do zadań Dyrektora w świetle art. 39 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela należy m.in. pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

1. zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
2. przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
3. występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Szkoła w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, Karty Nauczyciela oraz Kodeksu Pracy jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 i 3<sup>1</sup> Kodeksu pracy: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”; „Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”.

W świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą nastąpić wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego, czy to przy nagrodzie dla nauczyciela, czy to przy dodatku motywacyjnym jest uszczupleniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Ustawa nie przewiduje, bowiem współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego (uchwały rady).

Ponadto należy podkreślić, iż zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określają przepisy kodeksu pracy, ustawa o związkach zawodowych oraz ustawa Karta Nauczyciela. Tylko w tym zakresie związki zawodowe mają przyznane uprawnienia do indywidualnej ochrony pracownika. Przepis art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2001 Nr 79, poz. 854 ze zm.) ustanawia zakres działania związku zawodowego do którego należy:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy,
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników,
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy,
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy,
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Zgodnie z art. 23<sup>2</sup> ust. 1 Kodeksu pracy „jeżeli przepisy prawa pracy przewidują współdziałanie pracodawcy z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, pracodawca ma obowiązek współdziałać w takich sprawach z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika z tytułu jego członkostwa w związku zawodowym albo wyrażenia zgody na obronę praw pracownika niezrzeszonego w związku – zgodnie z ustawą, o związkach zawodowych”.

Artykuł 7 ustawy o związkach zawodowych natomiast stanowi: 1. W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. 2. W sprawach indywidualnych ze stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy. Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, iż związek zawodowy może bronić praw poszczególnych pracowników, ale tylko przy ich akceptacji. Już, zatem z powołanych przepisów wynika, iż indywidualna obrona pracowników może mieć miejsce tylko po wyrażeniu zgody przez nauczyciela niezrzeszonego w związku zawodowym. Zdaniem organu nadzoru opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Przekładem jest art. 6a ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym: „Organy, o których mowa w ust. 6, dokonują oceny pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i zakładowych organizacji związkowych działających w tej szkole. Przy ocenie pracy dyrektora przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Opiniowanie nagród i dodatków do wynagrodzenia prowadzi także do naruszenia dóbr osobistych pracownika, o których mowa w art. 23 Kodeksu Cywilnego, w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe z elementami wynagrodzenia i ich wysokością.

W § 8 przedmiotowej uchwały Rada zapisała: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od pierwszego dnia”. W § 9 Rada dodatkowo zapisała: „Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje również nauczycielowi, któremu powierzono pełnienie obowiązków kierowniczych w zastępstwie. Dodatek przysługuje od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków”.

Zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela, w świetle których: „1. Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego”; „3. W razie zmiany miejsca pracy, pociągającej za sobą zmianę wysokości wynagrodzenia, prawo do wynagrodzenia odpowiadającego nowemu miejscu pracy przysługuje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po objęciu obowiązków pracowniczych w nowym miejscu pracy, jeżeli objęcie tych obowiązków nie nastąpiło od dnia pierwszego danego miesiąca kalendarzowego”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe postanowienia uchwały stanowią powtórzenia ustawy, która rozstrzyga już o momencie zmiany wynagrodzenia.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych

uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru regulacje uchwały w określonych przypadkach mogą doprowadzić do naruszenia art. 30 ust. 1 i 6, art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, a także art. 80 Kodeksu Pracy. Wskazać choćby można na przypadek, kiedy przed zatrudnieniem na stanowisku z dodatkiem funkcyjnym, pracownik nie podlegał Kartie Nauczyciela. W takim ujęciu dodatek funkcyjny należy się od pierwszego dnia zatrudnienia. Dodatek funkcyjny jest elementem wynagrodzenia, który przysługuje obligatoryjnie dla pracowników zajmujących określone stanowiska. Zgodnie z art. 38 Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu Pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną. Rada nie ma zatem prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 Kodeksu pracy. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy – dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne od postanowień wynikających dla pracowników z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Organ nadzoru wskazuje, że w kompetencji art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się możliwość odbierania elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie sprawowania funkcji i za ten okres powinien być nauczycielowi wypłacony.

Wyjątkiem od powyższej zasady są przepisy art. 39 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela. Nie mają one jednak zastosowania w przypadku zatrudnienia na stanowisku z dodatkiem funkcyjnym pracownika (nauczyciela), który przed zatrudnieniem nie pracował w jednostkach podlegających Kartie Nauczyciela.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w ..... wniosła o jej oddalenie. Zdaniem odpowiadającego, Wojewoda Dolnośląski winien wskazać, jaki konkretny przepis prawa materialnego został naruszony, przedmiotowa skarga natomiast takiego wskazania nie zawiera. Obowiązkiem organu nadzoru jest wskazanie w sposób niebudzący wątpliwości, sprzeczności z prawem postanowień badanej uchwały, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone.

Strona przeciwna podnosi, iż przywołanie przez Radę Miejską w zaskarżonej uchwale pewnych określeń ustawowych miało przede wszystkim na celu ułatwienie odbioru (odczytania) uchwały, jej lepsze zrozumienie, przy jednoczesnym uszczegółowieniu zasad naliczania dodatku.

W ocenie odwołującego się, kwestionowane przepisy uchwały nie stanowią wad powodujących nieważność uchwały, ponieważ nie naruszają prawa w sposób istotny. Zatem ingerencję organu nadzoru w sytuacji braku istotnego naruszenia prawa należy ocenić jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Miasta ..... z dnia 23 lutego 2005 r. nr XXXVII/178/05 w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez miasto ..... na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Skargę taką wnosi organ nadzoru w przypadku, gdy upłynął już okres 30 dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest sprzeczny z prawem i to w stopniu „istotnym”, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. W takim przypadku organ nadzoru nie może już we własnym zakresie dokonać stwierdzenia nieważności, może jedynie zaskarżyć akt do sądu administracyjnego. Skarga ta stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany (por. T. Woś, Postępowanie sądowo-administracyjne, Warszawa 1996, s. 66.).

W zakresie nagród podstawą dla działania Rady jest przepis art. 49 ust. 1a Karty Nauczyciela zgodnie, z którym „organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Przepis ten zawiera delegację do ustalania przez organy prowadzące szkoły kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom zatrudnionym w tych szkołach nagród organu prowadzącego i nagród dyrektora szkoły, pochodzących ze środków zarezerwowanych w budżetach tych organów W przypadku jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do podjęcia przedmiotowej uchwały posiada organ stanowiący jednostki (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Projekt tej uchwały powinien zostać przekazany w trybie określonym w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) odpowiednim instancjom związków zawodowych zrzeszających nauczycieli w celu wyrażenia opinii.

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 roku, nr 118, późn. 1112 ze zm.) Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

1. wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
2. szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
3. wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach, w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w pkt 1–3, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.

Z przedstawionych uregulowań wynika, iż w Karcie Nauczyciela stworzono mechanizm corocznego waloryzowania wynagrodzeń nauczycieli, gdyż wraz ze wzrostem wysokości kwoty bazowej zwiększana będzie wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego.

Na gruncie przepisów art. 30 Karty Nauczyciela wprowadzonych ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. wątpliwości budziła kwestia konieczności uzgadniania regulaminu ze związkami zawodowymi. Wątpliwości te rozstrzygnęła nowela z dnia 15 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), która wprowadziła do art. 30 ust. 6a stwierdzający, iż regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Inną kwestią, która budziła spory interpretacyjne, jest ustalenie, czy regulamin posiada cechy regulaminu wynagradzania, o którym mowa w art. 77<sup>2</sup> k.p. Należy stwierdzić, iż zakresy obowiązywania regulaminu i regulaminu wynagradzania są odmienne. Regulamin ustalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru zakładowego, charakterystycznego dla regulaminu wynagradzania. Regulamin wynagradzania wprowadzany jest przez pracodawcę, podczas gdy regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, uchwała właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej szkoły na określonym terenie. W wyroku z 10 lipca 2001 r. SA/Wr 2729/00 (OSS 2002, nr 1, poz. 19) NSA uznał, iż regulamin wynagradzania nauczycieli nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu 77<sup>2</sup> k.p. Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w ujęciu funkcjonalnym jego moc została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym. Także w uchwale z dnia 24 września 2001 r., (OPS 7/01 (ONSA 2002, nr 1, poz. 8), NSA w składzie 7 sędziów stanął na stanowisku, iż regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, nie jest regulaminem wynagradzania w rozumieniu 77<sup>2</sup> § 1 k.p. W uzasadnieniu NSA wskazał, iż ustanowienia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli wszystkich szkół prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie można traktować w kategoriach kompetencji pracodawcy rozumianego tak, jak to nakazuje art. 3 k.p.

Dodatki motywacyjny i funkcyjny są przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę. Jest to czynność z zakresu prawa pracy. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną (a więc taką, jak szkoły) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3 § 1 k.p.).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jednooddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych)

podporządkowanych organizacyjnie innej szkole. Uprawnienia te przysługują odpowiednio organowi prowadzącemu przedszkole lub dyrektorowi szkoły, któremu szkoła filialna jest organizacyjnie podporządkowana.

Z kolei ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.) wyznaczyła wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako osobę uprawnioną do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły. W art. 4 pkt 4 tej ustawy czytamy bowiem, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za podmioty określone w art. 1, zwane dalej „pracodawcami samorządowymi”, dokonują w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnie pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1–3. Stanowisko to potwierdza brzmienie art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz wykonuje uprawnienia zwierzchnictwa służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych. Uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego i funkcyjnego od zasięgnięcia opinii związków zawodowych ogranicza ustawową samodzielność dyrektora szkoły i burmistrza. Przyznaje też związkom zawodowym uprawnienie do współdecydowania o dokonaniu czynności z zakresu prawa pracy.

W ocenie Sądu modyfikacja cytowanych wyżej przepisów ustawowych mogłaby nastąpić wyłącznie w drodze aktu prawnego rangi ustawowej lub w drodze aktu wykonawczego do ustawy wydanego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Regulamin wynagradzania nauczycieli nie jest takim aktem prawnym i nie może modyfikować ustawy, regulować odmiennie niż ustawa zasad dotyczących dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, czy też odmiennie określać podmioty uprawnione do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko organu nadzoru, iż opiniowanie wysokości i okresu przyznania dodatku motywacyjnego i funkcyjnego przez związki zawodowe może prowadzić także do naruszenia dóbr osobistych pracownika, o których mowa w art. 23 k.c., w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe zarówno z elementami wynagrodzenia, jak i faktem ich przyznawania. „Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234) uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 kodeksu cywilnego” (uchwała SN z dnia 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNCP 1994, nr 1, poz. 2). W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreśla: „«informacja o zasadach wynagradzania» może być jedynie pośrednim źródłem wiedzy o zarobkach indywidualnych pracowników, tzn. takim, który adresatowi tej informacji umożliwi uzyskanie niezbędnych danych o strukturze i globalnej wysokości (niekiedy tylko przeciętnej) wynagrodzenia poszczególnych pracowników. Dopóty można mówić o «informacji o zasadach wynagradzania»), dopóki nie pozwala ona na indywidualizację informacji, tzn. przypisanie konkretnego wynagrodzenia za pracę poszczególnym, personalnie określonym pracownikom. Jeżeli tak rozumieć «informację o zasadach wynagradzania» (art. 28 ustawy związkowej), to oczywiście staje się, że jest ona w pełni wystarczająca do prowadzenia działalności związkowej w zakresie ochrony interesów grupowych. Tak rozumiana informacja o wynagrodzeniach pracowniczych jest także wystarczająca do ochrony interesów indywidualnych w ustalonym w statucie związku zawodowego podmiotowym i terytorialnym zakresie jego działania. Inaczej mówiąc, informacja o wysokości wynagrodzenia konkretnego, indywidualnie określonego pracownika nie jest niezbędna do prowadzenia działalności związkowej ani w zakresie ochrony interesów grupowych, ani indywidualnych; wystarczająca więc jest w tym przedmiocie «informacja o zasadach wynagradzania» w wyżej podanym znaczeniu».

Ponadto należy podkreślić, iż zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określa w szczególności ustawa o związkach zawodowych i Kodeks pracy. Artykuł 26 ustawy o związkach zawodowych ustanawia zakres działania związku zawodowego, do którego należy:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy;
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników;
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy;
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

W przepisie § 8 przedmiotowej uchwały Rada zapisała, iż: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od pierwszego dnia”, zaś w przepisie § 9 zapisała, iż: „Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje również nauczycielowi, któremu powierzono pełnienie obowiązków kierowniczych w zastępstwie. Dodatek przysługuje od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków”.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż powyższe regulacje stanowią powtórzenia postanowień art. 39 ust. 1 i 3 ustawy Karty Nauczyciela.

Ponieważ w myśl przepisów Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mają charakter podustawowy (art. 94), toteż uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych (błąd superfluum). Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s. 238). Nie można, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treści zawartych w ustawach nawet „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (wyrok U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99, s. 42). Także NSA, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. wyraźnie stanął na stanowisku, iż: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, iż nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływałby skutków prawnych od dnia jego wydania.

W myśl art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Wojewódzki Sąd Administracyjny jest zobowiązany orzec, w jakim zakresie zaskarżony akt może być wykonany przed uprawomocnieniem się wyroku. W rozpatrywanej sprawie zachodziła potrzeba orzekania w tym przedmiocie.

---

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a-24, tel. 0-74/849-40-70,

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02.

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl//dzienn.htm>

---

**Wydawca:** Wojewoda Dolnośląski

**Redakcja:** Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-66-21

**Skład, druk i rozpowszechnianie:** Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

**Dystrybucja:** tel. 0-71/340-62-02

---

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego  
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu  
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

---

nakład 50 egz.

PL ISSN 0239-8362

**Cena: 17,68 zł** (w tym 7% VAT)  
na CD **11,61 zł** (w tym 7% VAT)