

1456

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt IV SA /Po 749/09

z dnia 19 listopada 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Bożena Popowska
Sędziowie NSA Paweł Miładowski (spr.)
WSA Izabela Kucznerowicz
Protokolant st. sekr. sąd. Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada
2009 r.

przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej w
Poznaniu Zbigniewa Pierzyńskiego

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Śro-
dzie Wlkp.

na uchwałę Rady Gminy w Dominowie
z dnia 28 kwietnia 2005 r. nr XX/140/2005
w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy ma-
terialnej dla uczniów

stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Domi-
nowo XX/140/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. w
sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej
o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych
na terenie gminy Dominowo w części obejmującej
§10 załącznika do tej uchwały

(-) I. Kucznerowicz
(-) B. Popowska
(-) P. Miładowski

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dominowo, z powołaniem się na
przepis art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r.
o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz.
2572 ze zm.), podjęła w dniu 28 kwietnia 2005 r.
uchwałę Nr XX/140/2005 w sprawie przyjęcia re-
gulaminu udzielania pomocy materialnej o charakte-
rze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie
Gminy Dominowo.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Proku-
rator Prokuratury Rejonowej w Środzie Wlkp. zarzu-
cając jej:

- rażące naruszenie art. 90e ust. 1 w zw. z art. 90
f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez zdefi-
niowanie pojęcia „zdarzenie losowe” i tym zawęże-
nie kręgu osób uprawnionych na podstawie ustawy
o systemie oświaty do otrzymania pomocy material-
nej o charakterze socjalnym.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż
uchwała Rady Gminy Dominowo rażąco narusza

przepis art. 90e ust. 1 w zw. z art. 90f pkt 4 usta-
wy o systemie oświaty, albowiem bez podstawy
prawnej definiuje użyte w ustawie pojęcie „zdarze-
nia losowego” poprzez przyjęcie, iż do wymienio-
nych zdarzeń należą: pożar domu rodzinnego, zala-
nie, okradzenie mieszkania ucznia.

Prokurator podniósł, iż regulacje rangi ustawowej
określające kompetencje organów gminy w spra-
wach z zakresu udzielania pomocy materialnej dla
uczniów zawiera ustawa o systemie oświaty. Zgod-
nie z treścią art. 90f ustawy o systemie oświaty,
rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy
materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów za-
mieszkałych na terenie gminy, kierując się celami
pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w któ-
rym określa w szczególności:

1) sposób ustalania wysokości stypendium szkol-
nego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i
ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa
w art. 90d ust. 1;

2) formy, w jakich udziela się stypendium szkolne-
go w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych
na terenie gminy;

3) tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego;

4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego - w
zależności od zdarzenia losowego.

Prokurator wskazał również, iż zgodnie z art. 90e
ust 1 ustawy o systemie oświaty uczniowi znajdują-
cemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej
z powodu zdarzenia losowego może być przyznany
zasiłek szkolny.

Tak sformułowane przepisy rangi ustawowej, w
ocenie skarżącego wskazują jednoznacznie, iż ra-
dzie gminy nie służy prawo definiowania, względnie
ustalania, co jest zdarzeniem losowym uprawniają-
cym do uzyskania zasiłku szkolnego albowiem rada
gminy nie jest upoważniona do definiowania pojęć
użytych w ustawach, a ocena czy w danym przy-
padku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym
jest elementem procesu stosowania, a nie stanowi-
enia prawa i należy do organu wykonawczego gminy.

Prokurator podkreślił, iż zgodnie z art. 7 Konstytu-
cji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy pub-
licznej działają na podstawie i w granicach prawa.
Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi
być tak realizowana, aby nie naruszała innych prze-
pisów prawa. Zakres upoważnienia musi być za-
wsze ustalony przez przyzmat zasad demokratycz-
nego państwa prawnego, działania w granicach i na
zasadzie prawa oraz innych przepisów regulujących
daną dziedzinę.

Z uwagi na powyższe, istotnym jest, iż ustawodawca nie zdefiniował znaczenia pojęcia „zdarzenie losowe”, zaś zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (Warszawa 1995, t. II s. 50) zdarzeniem losowym nazwać można wszystkie takie zdarzenia, które są zależne od losu - kolei, wydarzeń życia, nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia, nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi wskazując, iż w jej ocenie w §10 uchwały Gmina nie zawęży kręgu osób uprawnionych do otrzymania zasiłku, gdyż wyraz „w szczególności” powoduje, że katalog zdarzeń uprawniających do przyznania pomocy materialnej jest otwarty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z 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.) i art. 3 §1 i §2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. - dalej Ppsa) polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Dominowo Nr XX/140/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Dominowo.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny. Odnosi się ona bowiem do wszystkich uczniów, zamieszkałych na terenie gminy. Jako normatywny akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów.

W myśl przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zaliczanie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede

wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 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.), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych.

Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetencyjne do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

W niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy Dominowo została wydana na podstawie i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności (art. 90f ustawy):

1. sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1;

2. formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy;

3. tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego;

4. tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Uwzględniając treść powyższych przepisów ustawy o systemie oświaty Sąd doszedł do przekonania, że ustawodawca w sposób umyślny użył pojęcia „zdarzenie losowe” w znaczeniu potocznym, tak by obejmowało ono różnicowany wachlarz zdarzeń nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych mogących znacząco utrudnić sytuację materialną ucznia. Już samo określenie „losowe” wskazuje, że chodzi o katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić.

W świetle takiego zamysłu ustawodawcy definiowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podustawowej narusza prawo. Ustalając znaczenie pojęcia „zdarzenia losowego” Rada Gminy Dominowo dopuściła się zatem nieuprawnionego zabiegu legislacyjnego. W orzecznictwie sądowym (zob. wyrok

z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1954/06), jak też orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na konieczność ścisłej interpretacji przepisów kompetencyjnych upoważniających do stanowienia prawa. Trybunał Konstytucyjny sformułował w tym zakresie szereg zasad, jakie należy przestrzegać tworząc akty normatywne rangi podustawowej. W kontekście tej sprawy warto zwrócić uwagę dwie z tych zasad:

brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nie udzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych. Nie podlega też ono wykładni rozszerzającej ani celowościowej (wyrok z dnia 5 października 1999 r. sygn. akt U 4/99 i powołane tam orzeczenia);

jeżeli akt określa tryb postępowania, to powinien to czynić w taki sposób, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy (zob. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn. akt U 7/98).

Jak wskazano, w ustawie o systemie oświaty ustawodawca nie wypowiedział się, jak należy rozumieć znaczenie pojęcia „zdarzenie losowe”. Jednocześnie upoważnił gminy do określenia „trybu i sposobu udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego”. W takim kontekście upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy rozumieć jako pozwalające na zróżnicowanie trybu i sposobu udzielania zasiłków w zależności od charakteru niektórych, szczególnych zdarzeń losowych. W żadnym razie gmina nie może natomiast określać katalogu zamkniętego tych zdarzeń, gdyż z woli ustawodawcy pojęcie to ma charakter niedookreślony - w ten sposób obejmując możliwie szeroki wachlarz sytuacji faktycznych.

Zważywszy na przytoczone wyżej reguły stanowienia aktów podustawowych, warto podkreślić, że z kompetencji do określania „trybu i sposobu udzielania zasiłku” (art. 90f pkt 4 ustawy) upoważniony organ powinien czynić użytek w sposób spójny z zamysłem ustawodawcy. W ustawie o systemie oświaty wyraźnie uzależniono uprawnienie do zasiłku szkolnego od każdej sytuacji mieszczącej się

w zakresie pojęcia „zdarzenie losowe”. Stąd gmina nie może definiować tego pojęcia, jak też nie może kształtować trybu i sposobu udzielania zasiłku w sposób, który by ograniczał możliwość pozyskania pomocy przez jakiegokolwiek ucznia dotkniętego zdarzeniem losowym w znaczeniu ustawowym.

Na potwierdzenie powyższego wyводу wskazać należy na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908), które - w zasadzie - powinno być respektowane w toku formułowania każdego aktu normatywnego. Zgodnie z §149 tego rozporządzenia, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Słusznie zatem zwraca uwagę skarżący, iż Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca, jak też bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniona do formułowania desygnatów pojęć językiem prawnym, jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, bowiem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy

Mając na względzie powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w pkt 1 sentencji. O wykonalności zaskarżonego aktu Sąd orzekł na podstawie art. 152 Ppsa.

Wydawca: Wojewoda Wielkopolski

Redakcja: Wydział Kontroli, Prawny i Nadzoru Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu - Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego aleja Niepodległości 16/18, tel. 061 854 16 34, 061 854 16 21, *e-mail* - dzu@poznan.uw.gov.pl, www.poznan.uw.gov.pl

Skład, druk i rozpowszechnianie:

Drukarnia Sparta, ul. Ułańska 18a, 71-750 Szczecin tel./fax (91) 4537-330, *e-mail*: biuro@sparta.szczecin.pl
Rozpowszechnianie - Administracja i stały punkt sprzedaży - Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu,
ul. Kościuszki 93, hol główny, tel. 061 854 1703

Egzemplarze bieżące oraz z lat ubiegłych można nabywać w punkcie sprzedaży Dziennika Urzędowego:
- Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Poznań ul. Kościuszki 93, hol główny, tel. 061 8541703, zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami są wyłożone do powszechnego wglądu w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, w godz. 9⁰⁰-14⁰⁰

Tłoczono z polecenia Wojewody Wielkopolskiego w Drukarni Sparta, ul. Ułańska 18a, 71-750 Szczecin
