

2162

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SYGN. AKT IV S.A./PO975/09

z dnia 17 lutego 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:
Przewodniczący sędzia NSA Grażyna Radzicka
Sędziowie NSA Ewa Makosz - Frymus
WSA Ewa Kręcichwost - Durchowska (spr.)
Protokolant st. sekr. sąd. Małgorzata Błoszyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lutego 2010 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Obornikach na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 24 marca 2005 r. nr XXXVIII/290/2005 w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów,

1. stwierdza nieważność paragrafu 10 uchwały Rady Miejskiej w Obornikach nr XXXVIII/290/2005 z dnia 24 marca 2005 r.,

2. określa, że §10 uchwały Rady Miejskiej w Obornikach nr XXXVIII/290/2005 z dnia 24 marca 2005 r., nie podlega wykonaniu.

(-) E. Kręcichwost - Durchowska
(-) G. Radzicka
(-) E. Makosz - Frymus

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Obornikach, 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. - dalej ustawa o systemie oświaty), podjęła w dniu 24 marca 2005 r. uchwałę Nr XXXVIII/290/05 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Oborniki.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Obornikach zarzucając jej: - rażące naruszenie art. 90e ust. 1 w zw. z art. 90 f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez zdefiniowanie pojęcia „zdarzenie losowe”.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż uchwała Rady Miejskiej rażąco narusza przepis art. 90e ust. 1 w zw. z art. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, albowiem bez podstawy prawnej definiuje użyte w ustawie pojęcie „zdarzenia losowego” poprzez przyjęcie, iż do wymienionych zdarzeń należą w szczególności: pożar, powódź, kradzież, śmierć rodzica bądź opiekuna, długotrwała choroba.

Prokurator podniósł, iż regulacje rangi ustawowej

określające kompetencje organów gminy w sprawach z zakresu udzielania pomocy materialnej dla uczniów zawiera ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z treścią art. 90f ustawy o systemie oświaty, 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:

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.

Prokurator wskazał również, iż zgodnie z art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego może być przyznany zasiłek szkolny, przy czym zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W ocenie Prokuratora tak sformułowane przepisy rangi ustawowej wskazują jednoznacznie, iż radzie gminy nie służy prawo definiowania, względnie ustalania, co jest zdarzeniem losowym uprawniającym do uzyskania zasiłku szkolnego albowiem rada gminy nie jest upoważniona do definiowania pojęć użytych w ustawach, a ocena czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym jest elementem procesu stosowania, a nie stanowienia prawa i należy do organu wykonawczego gminy.

Prokurator podkreślił, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na zasadzie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Prokurator podniósł, 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 Miejska wniosła o oddalenie skargi wskazując, że §10 uchwały podaje przykłady zdarzeń losowych, uzasadniających przyznanie zasiłku szkolnego, nie definiuje ani nie ustala pojęcia, które ma na celu ułatwienie definiowania pojęć nieostrych.

Rada podkreśliła również, że uchwała nie przesądza, że tylko wymienione zdarzenia są zdarzeniami losowymi, na co wskazuje użycie słów „w szczególności”. Zdaniem organu oczywistym jest, że inne zdarzenie noszące znamiona „zdarzenia losowego, zostaną także poddane analizie w procesie stosowania prawa przez organ wykonawczy gminy, który ostatecznie decyduje o przyznaniu zasiłku szkolnego.

Na rozprawie w dniu 17 lutego 2010 r. Prokurator podtrzymał skargę.

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 Miejskiej w Obornikach Nr XXXVIII/290/2005 z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Oborniki.

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 Miejskiej została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90e ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) 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 o systemie oświaty):

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 katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech

nie można z góry określić.

W świetle takiego zamysłu ustawodawcy definowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podustawowej narusza prawo. Ustalając znaczenie pojęcia „zdarzenia losowego” Rada Miejska 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 o systemie oświaty) 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 - powinny 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.

Ślusznie 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.

(-) E. Kręcichwost - Durchowska

(-) G. Radzicka

(-) E. Makosz - Frymus