

2925

UCHWAŁA NR XLIX/262/10 RADY POWIATU JAROCIŃSKIEGO

z dnia 27 maja 2010 r.

zmieniająca uchwałę w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Jarocinie

Na podstawie art. 12 pkt 1 i 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., nr 142 poz.1592, ze zmianami), art. 36, art. 43 ust. 1 oraz art. 60 ust. 4 b pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89, ze zmianami) oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, ze zmianami) Rada Powiatu Jarocińskiego uchwala, co następuje:

§1. W Uchwale nr XXXVIII/206/09 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 25 czerwca 2009r. w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Jarocinie, §6 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„ §6.1. Ustala się termin zakończenia działalności Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej do dnia 30 września 2010 r.”

§2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Jarocińskiego.

§3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Przewodniczący Rady Powiatu
(-) *Zygmunt Meisnerowski*

2926

**WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
SYGN. AKT IV SA/Po 896/09**

z dnia 3 marca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Maciej Dybowski
Sędziowie:

NSA Ewa Makosz- Frymus

WSA Ewa Kręcichwost- Durchowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Justyna Frankowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 marca 2010 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Śremie na uchwałę Rady Gminy Brodnica z dnia 20 lutego 2007 r. nr V/17/2007 w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy dla uczniów

1) stwierdza nieważność §11 ust.1 uchwały Rady Gminy w Brodnicy z dnia 20 lutego 2007 r. nr V/17/2007, oraz pkt 6 załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy w Brodnicy z dnia 20 lutego 2007 r. nr V/17/2007,

2) określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku.

(-) E. Kręcichwost-Durchowska,

(-) M. Dybowski,

(-) E. Makosz-Frymus

Uzasadnienie

Rada Gminy Brodnica, 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 20 lutego 2007 r. uchwałę Nr V/17/2007 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Brodnica.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Śremie 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” i tym zawężenie kręgu osób uprawnionych na podstawie ustawy o systemie oświaty do otrzymania pomocy materialnej o charakterze socjalnym,

- rażące naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm.) w zw. z art. 90f pkt 3 oraz art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty poprzez ustalenia w Załączniku

Nr 1, iż opinia dyrektora szkoły stanowi integralną część wniosku o udzielenie stypendium szkolnego i nałożenie w ten sposób na stronę obowiązku jej uzyskania, w sytuacji gdy opinia dyrektora, o której mowa w art. 90 n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty jest stanowiskiem organu w rozumieniu art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071; ze zm. – dalej „Kpa”), a o jej wydanie w formie przewidzianej prawem powinien wystąpić po wszczęciu postępowania wójt (burmistrz lub prezydent miasta), pomimo braku po stronie rady gminy upoważnienia do wydawania przepisów prawa miejscowego modyfikujących w tym zakresie przepisy Kpa.

Z powyższych względów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej §11 ust. 1 oraz załącznik nr 1.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż §11 ust. 1 uchwały oraz załącznik nr 1 rażąco naruszają przepisy art. 40 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 90 f pkt 3 i 4 oraz art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Prokurator podniósł, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. 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. 90 f 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. 90m ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przy czym zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Prokurator podniósł również, iż w art. 90 n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca postanowił, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane między inny-

mi na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły. Zdaniem Prokuratora powyższy przepis wprowadza obowiązek współpracy organów administracji w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a w toku rozpoznawania wniosków o przyznanie takiej pomocy obowiązuje tryb określony w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071; ze zm. - dalej „Kpa”).

Prokurator wskazał, iż zarówno stypendium szkolne jak i zasiłek szkolny należą, bowiem do świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a co za tym idzie w sprawach tego typu pomocy wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to podporządkowanie postępowania w takich sprawach przepisom kodeksu postępowania administracyjnego.

Zdaniem skarżącego opinia dyrektora w sprawie stypendium szkolnego spełnia przy tym wymogi przedmiotowe stanowiska innego organu, o którym mowa w art. 106 Kpa. Prokurator podniósł, iż zajęcie stanowiska (w tym wypadku o wydanie opinii) wystąpić winien organ załatwiający sprawę, a zajęcie stanowiska powinno nastąpić w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Powyższy tryb postępowania uznać należy za obligatoryjny, przy czym jako wprowadzony w drodze ustawy, nie może być on modyfikowany przepisami prawa niższego rzędu, w sytuacji braku jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego do takowej modyfikacji.

Zdaniem Prokuratora powyższe rozważania prowadzą do jednoznacznego wniosku, że zakwestionowany w skardze Załącznik Nr 1 zaskarżonej uchwały Rady Gminy jest dotknięty istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym albowiem nakłada na stronę postępowania administracyjnego nie przewidziane prawem obowiązki oraz bez podstawy prawnej modyfikuje tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym i pozbawia stronę możliwości ewentualnego zaskarżenia opinii dyrektora szkoły.

Odnosząc się §11 ust. 1 uchwały Prokurator wskazał, iż rażąco narusza on 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 wyłącznie: powódź, pożar domu rodzinnego ucznia powodujące straty w mieniu i znaczne pogorszenie sytuacji finansowej, nagła, ciężka choroba ucznia i związane z tym długotrwałe leczenie, inne nagłe zdarzenia utrudniające prawidłowe funkcjonowanie rodziny ucznia i w ten sposób bezprawnie zawęży krąg osób uprawnionych do otrzymania zasiłku szkolnego.

Jednocześnie art. 90e ust. 1 ustawy o systemie

oświaty stanowi, że 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 (czyli również zasiłek szkolny) przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

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, który przyznaje zasiłek szkolny.

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 organ wniósł o jej oddalenie wskazując, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14a i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Regulacje rangi ustawowej określające kompetencje organów gminy w sprawach z zakresu udzielania pomocy materialnej dla uczniów zawiera ustawa o systemie oświaty.

Organ wskazał, iż Rada Gminy w zaskarżonej uchwale w rozdziale „Tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego” w §11 ust. 1 zaskarżonej uchwały przyjęła, że zdarzeniami losowymi uzasadniającymi przyznanie zasiłku szkolnego są:

1) powódź, pożar domu rodzinnego ucznia powodujące straty w mieniu i znaczne pogorszenie sytuacji finansowej.

2) nagła, ciężka choroba ucznia i związane z tym długotrwałe leczenie.

3) inne nagłe zdarzenia utrudniające prawidłowe funkcjonowanie rodziny ucznia, o ile zdarzenia te

uzasadniają pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub pomocą rzeczową o charakterze edukacyjnym”.

Rada podniosła, iż wydany Regulamin jest aktem prawa miejscowego, o zasięgu terytorialnym ograniczonym do mieszkańców gminy Brodnica, adresowanym do mieszkańców tej gminy, z tym, że przede wszystkim kierowanym do uczniów i ich rodziców.

Regulamin ustala zasady i tryb korzystania ze świadczeń w postaci stypendiów i zasiłków szkolnych. W hierarchii źródeł prawa jest aktem stosunkowo niskiego rzędu, a zatem redakcja zapisów uchwały powinna być zrozumiała i powinna wyczerpująco wskazywać okoliczności jej stosowania, tak, aby zainteresowane osoby mogły z łatwością zrozumieć jej tekst, w szczególności przy uwzględnieniu, że uchwała jest adresowana do wszystkich mieszkańców gminy o różnym stopniu wykształcenia.

Kwestionowany §11 ust. 1 uchwały nie zawiera definicji „zdarzenia losowego” lecz jedynie przykładowe wyliczenie okoliczności, które w rozumieniu powszechnym uznawane są za zdarzenia „losowe”. Celem takiego wyliczenia było przybliżenie i przedstawienie adresatom uchwały okoliczności, które mogą być uznane za zdarzenia losowe i które dają zainteresowanym osobom podstawy do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Uwzględniając okoliczność, iż norma prawna kierowana jest do osób o niskim statusie materialnym i niskim poziomie wykształcenia uznano za konieczne przykładowe wyliczenie okoliczności, które należy kojarzyć ze zdarzeniem losowym.

Organ podkreślił, że możliwość ubiegania się o zasiłek szkolny z tytułu innych okoliczności, niż wymienione w §11 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały daje przepis §11 ust. 1 pkt 3. Przepis ten w sposób nieograniczony określa możliwość ubiegania się o zasiłek losowy w przypadku „innych nagłych zdarzeń utrudniających prawidłowe funkcjonowanie rodziny”. W ramach §11 ust. 1 pkt 3 uchwały mieszczą się inne stany faktyczne nie objęte dyspozycją §11 ust. 1 pkt. 1 i 2 uchwały, obejmujące zdarzenia losowe, w wyniku których sytuacja materialna ucznia pogorszy się w sposób utrudniający dostęp do edukacji.

Zdaniem Rady zarzut istotnego naruszenia prawa poprzez nałożenie na stronę nie przewidzianych prawem obowiązków jest bezprzedmiotowy ze względu na to, iż art. 90 n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty został zmieniony przez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 25 lipca 2008 roku (Dz. U. z 2008 r., Nr 145, poz. 917) zmieniający ustawę z dnia 23 sierpnia 2008 r.

Art. 90 n w ust. 2 pkt 1 po zmianie otrzymał brzmienie: „wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia”, a tym samym zmieniono dotychczasowy zapis art. 90 n ust. 2 pkt 1 ustawy stanowiący, iż:

„Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na:

1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90 b ust. 3 pkt 2 ustawy”.

Z uwagi na zmiany w ustawie o systemie oświaty opinia dyrektora szkoły nie jest wymagana dla udzielenia pomocy, a zatem rozważania Prokuratora kto i kiedy powinien wystąpić o jej uzyskania są bezprzedmiotowe.

Na marginesie Rada podniosła, że uchwała Rady Gminy uwzględnia stan prawny obowiązujący w dacie podejmowania uchwały, a po zmianie stanu prawnego osoby ubiegające się o pomoc są informowane, iż aktualnie nie ma wymogu wypełniania pkt. 6 tego wniosku.

W przypadku dostosowania treści wniosku do obowiązujących przepisów Rada Gminy uchylił pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Brodnica Nr z Nr V/I 7/2007 z dnia 20 lutego 2007 roku w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Brodnica, a nie cały załącznik jak wskazuje w skardze Prokurator Rejonowy w Śremie i nie z przyczyn wskazanych przez Prokuratora.

Na rozprawie w dniu Prokurator podtrzymał skargę oraz wskazał, iż precyzując skargę wnosi o stwierdzenie nieważności pkt 6 załącznika Nr 1.

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. 1269ze 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. 1270ze 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 z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Brodnica.

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. 1591ze 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 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 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. 2572ze 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 zróżnicowany 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 definiowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podustawowej narusza prawo. Ustalając znaczenie pojęcia „zdarzenia losowego” Rada Gminy 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 sposo-

bu 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.

Natomiast odnosząc się do pkt 6 załącznika Nr 1 uchwały wskazać należy, iż Sąd dokonuje oceny powyższego na podstawie stanu prawnego z dnia podjęcia uchwały. Wobec powyższego podnoszona w odpowiedzi na skargę kwestia zmiany stanu prawnego nie ma znaczenia w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2. Jak słusznie zauważył Prokurator powyższy przepis wprowadza obowiązek współpracy organów administracji w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Wobec powyższego w toku rozpoznawania wniosków o przyznanie pomocy materialnej dla uczniów obowiązuje tryb określony w art. 106 Kpa. Zgodnie z tym przepisem o zajęcie stanowiska występuje organ załatwiający sprawę. Wyrażenie stanowiska powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 tygodni, chyba że przepis szczególny przewiduje inny termin. Podkreślić należy, że stanowisko to nie może dotyczyć dowolnych spraw związanych z przedmiotem rozstrzygnięcia, lecz tylko tych aspektów, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego, a ponadto zajęcie stanowiska następuje w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Wobec powyższego podzielić należy stanowisko

Prokuratora, że wyżej wskazany tryb postępowania administracyjnego w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest obligatoryjny. Przy tym, jako tryb wprowadzony w drodze ustawy, nie może być on modyfikowany przepisami prawa niższego rzędu. Powyższe prowadzi do wniosku, że, jak słusznie zauważył Prokurator pkt 6 załącznika Nr 1 uchwały jest dotknięty istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w pkt 1 sentencji. O wykonalności zaskarżonego aktu Sąd orzekł na podstawie art. 152 Ppsa.

2927

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO NR KN.I-2.0911- 122/10

z dnia 1 czerwca 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

orzekam

nieważność §6 ust. 14 uchwały Nr XLI/293/2010 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca - ze względu na istotne naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 29 kwietnia 2010 r. Rada Miejska w Wągrowcu podjęła uchwałę Nr XLI/293/2010 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 11 maja 2010 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zmianami).

Zgodnie ww. przepisem rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określania szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Ustawodawca ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno zamieszczać w niej postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że

uchwała ta musi zawierać postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 cyt. wyżej ustawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu uniknięcie dowolności w określaniu obowiązków, gdy zważy się, na zapis art. 10 ust. 2a tejże ustawy „że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie – podlega karze grzywny”.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale brakuje umocowania do nałożenia obowiązku wnikającego z §6 ust. 14 Regulaminu, nakładającego na organizatorów imprez masowych obowiązku zapewnienia wystarczającej ilości pojemników bądź kontenerów do gromadzenia odpadów, a także szaleatów przenośnych, a po zakończeniu imprezy doprowadzenie do stanu pierwotnego.

Organizatorów imprez masowych nie można uznać za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy, a tylko oni mogą być adresatami obowiązków mających na celu utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy.

Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 -4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku.

W ocenie organu nadzoru, przepis uchwały w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 62 poz. 504), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.