

się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług”.

Rada gminy, w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie posiada kompetencji do odmiennego ustalania sposobu obliczania ilości odprowadzonych ścieków.

Tym samym zapisy § 1 przedmiotowej uchwały są sprzeczne z art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe

zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być skarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Piotr Florek

1143

### 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 Środzie Wlkp. na uchwałę Rady Gminy w Dominowie z dnia 28 kwietnia 2005 r. nr XXII 40/2005 w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Dominowo XX/410/2005 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 regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Dominowo.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Środzie Wlkp. 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.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż uchwały Rady Gminy Dominowo 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: pożar domu rodzinnego, zalażenie, okradzenie mieszkania ucznia.

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. 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 f 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.

Tak sformułowane przepisy rangi ustawowej, w ocenie skarżącego 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.

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 re-

gulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Dominowo.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że za skarżona 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 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 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 definowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podstawowej 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 podstawowej. 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 podstawowych, 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 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.

Śluszenie, 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.

*(-) I. Kucznerowicz*

*(-) P. Miądowski*

*(-) B. Popowska*