

Załącznik nr 2

## ROZSTRZYGNIĘCIE RADY MIEJSKIEJ W ŚREMIE O SPOSOBIE ROZPATRZENIA UWAG DO PROJEKTU PLANU

§1. Uwaga wniesiona przez Sołtysa Sołectwa Luciny - Tesiny i Mieszkańców Wsi Luciny.

Treść uwagi: utwardzenie drogi dojazdowej biegnącej wzdłuż istniejącego i projektowanego terenu górniczego nr 267/2 z propozycją wyłożenia płytami betonowymi oraz zobowiązanie właściciela wyrobiska do przekazania na rzecz wsi Luciny kwoty pieniężnej na cele wiejskie.

Rozstrzygnięcie: uwaga nieuwzględniona.

Uzasadnienie: działka drogowa o nr ewid. 267/2 jest w rzeczywistości działką o nr ewid. 262/2. Droga ta położona jest poza granicami opracowania, stąd uwzględnienie postulatu nie było możliwe. Ponadto, na gruncie obowiązującego prawa, brak jest podstaw do zobowiązania właściciela wyrobiska do przekazania na rzecz wsi Luciny kwoty pieniężnej na cele wiejskiej w ramach ustaleń miejscowego planu.

Załącznik nr 3

## ROZSTRZYGNIĘCIE RADY MIEJSKIEJ W ŚREMIE O SPOSOBIE REALIZACJI, ZAPISANYCH W PLANIE, INWESTYCJI Z ZAKRESU INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ, KTÓRE NALEŻĄ DO ZADAŃ WŁASNYCH GMINY, ORAZ ZASADACH ICH FINANSOWANIA, ZGODNIE Z PRZEPISAMI O FINANSACH PUBLICZNYCH

§1. Miejscowym plan nie przewiduje realizacji inwestycji z zakresu Infrastruktury technicznej należących do zadań własnych gminy.

1513

### WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt IV SA/Po 758/09

z dnia 17 grudnia 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:  
Przewodniczący sędzia NSA Grażyna Radzicka (spr.)  
Sędziowie WSA Bożena Popowska  
WSA Izabela Kucznerowicz

Protokolant Sekr. sąd. Joanna Andrzejak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2009 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomysłu na uchwałę Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 27 maja 2009 r. nr XXIX/255/09 w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów stwierdza nieważność §10 uchwały Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 27 maja 2009 r. nr XXIX/255/09 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Zbąszyń

(-) I. Kucznerowicz  
(-) G. Radzicka  
(-) B. Popowska

### UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 27 maja 2009 r. nr XXIX/255/09 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów Rada Miejska w Zbąszyniu, powołując się na przepis art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej ustawa o systemie oświaty), art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.) przyjęła regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Zbąszyń.

Na powyższą uchwałę, w zakresie przepisu §10, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł prokurator Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomysłu. Prokurator zarzucił rażące naruszenie art. 90e ust. 1 w związku z art. 90 f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez zdefiniowanie pojęcia „zdarzenie losowe” i tym samym zawężenie kręgu osób uprawnionych na podstawie ustawy o systemie oświaty do otrzymania pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W ocenie prokuratora Rada Gminy nie ma kompetencji do de-

finiowania powyższego pojęcia. W przepisie §10 uchwały wskazano, iż zdarzeniem losowym kwalifikującym do zasiłku szkolnego są długotrwała przewlekła choroba dziecka, długotrwała choroba lub śmierć członka rodziny, trudna sytuacja materialna spowodowana przejściowymi problemami finansowymi rodziny, kłęski żywiołowe lub wypadki losowe. W ocenie prokuratora 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.

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 wydanym przypadkiem mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym jest elementem procesu stosowania, a nie stanowienia prawa i należy do organu wykonawczego gminy, który przyznaje zasiłek szkolny - Burmistrza Zbąszynia. 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. 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 Miejska w Zbąszyniu wniosła o oddalenie skargi wskazując, iż w jej ocenie zaskarżony przepis §10 uchwały nie zdefiniował pojęcia „zdarzenia losowe”, lecz podał przykłady takich zdarzeń losowych. W tym celu użyto określenia „w szczególności”. Katalog tych zdarzeń nie jest więc katalogiem zamkniętym. Przepis §153 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908, dalej jako rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej) wskazuje, że jeśli nie jest możliwe sformułowanie definicji, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotami „w szczególności” albo „zwłaszcza”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ uchwała w zaskarżonym zakresie (§10) naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny. Odnosi się ona bowiem do wszystkich uczniów, zamieszkałych na terenie gminy Zbąszyn. Jako normatywny akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego, a uchwała powinna spełniać wymogi prawnie ustanowione dla tej kategorii aktów. Punktem wyjścia jest regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W myśl 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 częściowo określa tryb prawodawczy, częściowo odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą, w tym przypadku, jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4 - akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę - dokonano podziału aktów na dwie kategorie - akty wykonawcze (art. 40 ust. 2) i akty porządkowe (art. 40 ust. 3). Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym; została, bowiem wydana 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 ma-

terialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w których 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. 90dust. 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 o katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić. W świetle takiego zamysłu ustawodawcy definiowanie pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podstawowej narusza prawo. Ustalając znaczenie pojęcia „zdarzenia losowego” Rada Miejska w Zbąszyniu dopuściła się zatem nieuprawnionego zabiegu legislacyjnego. W orzecznictwie sądowym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1954/06, dostępny Centralnej Bazie Orzeczeń na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego), jak też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. niżej) 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 na 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 TK 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 TK z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn. akt U 7/98).

Ustawodawca w ustawie o systemie oświaty nie wypowiedział się, jak należy rozumieć znaczenie po-

jęcia „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 określenia „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 w sprawie zasad techniki prawodawczej, 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. Przytoczenie przez Radę Miejską w Zbąszyniu, w odpowiedzi na skargę tekstu §153 ust. 3 tego rozporządzenia jest w świetle powyższych wywodów bezzasadne, bowiem gmina w ogóle nie może, w tej konkretnej sytuacji, objaśnić znaczenia „zdarzenia losowego”.

Mając na względzie powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej ppsa) - stwierdził nieważność uchwały w zakresie zaskarżonym przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomyślu. O wykonalności zaskarżonego aktu Sąd orzekł na podstawie art. 152 ppsa.