

1710

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt IV SA/Po 745/09

z dnia 17 grudnia 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący - Sędzia NSA Grażyna Radzicka
Sędziowie - WSA Bożena Popowska
WSA Izabela Kucznerowicz (spr.)

Protokolant - Sekr. sąd. Joanna Andrzejak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2009 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Wlkp. na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. z dnia 31 marca 2005 r. nr XXIV/342/2005 w przedmiocie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów stwierdza nieważność §9 uchwały nr XXIV/342/2005 Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. z dnia 31 marca 2005 r.

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

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Środzie Wlkp. 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 31 marca 2005 r. uchwałę Nr XXIV/342/2005 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów.

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. 90f pkt 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez przyjęcie w §9 zaskarżonej uchwały definicji pojęcia „zdarzenia losowe” bez delegacji ustawowej. W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, iż zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm. - dalej ustawa) do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Jednocześnie zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy jedynie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przepis ustawy o systemie oświaty stanowiący podstawę prawną przyjęcia przedmiotowego regulaminu nie daje radzie gminy

upoważnienia do sformułowania definicji określonych pojęć, którymi posługuje się ustawa o systemie oświaty. Rada gminy nie została wyposażona w kompetencję do tworzenia definicji pojęć ustawowych, a ocena czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym należy do procesu stosowania prawa -stanowi więc wyłącznie kompetencję organu wykonawczego gminy przynajmniej zasilek szkolny.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej uchwale.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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.

Zasadniczą kwestią w przedmiotowej sprawie jest rozstrzygnięcie, czy uregulowanie zawarte w §9 uchwały Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. z dnia 31 marca 2005 r. Nr XXIV/342/2005 w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej dla uczniów stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu prawa miejscowego na zasadzie przewidzianej w art. 147 §1 ppsa.

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 prawa, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu

źródła 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 o samorządzie gminnym, 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.

Zgodnie z art. 90e ust. 1 ustawy z 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. 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 katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić.

W świetle takiego zamysłu ustawodawcy definicja pojęcia niedookreślonego w akcie rangi podustawowej narusza prawo. Ustalając znaczenie pojęcia „zdarzenia losowego” Rada Miejska w Środzie Wlkp. 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 (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 podustawowej. 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 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 - powinno być respektowane w toku formułowania każdego aktu normatywnego. Zgodnie z §149 tego rozporządze-

nia, 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.

Rada nie została więc 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 sentencji.

1711

OGŁOSZENIE GMINY MIASTO OSTRÓW WIELKOPOLSKI

Zestawienie danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego położonych na obszarze

Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski za I półrocze 2009 roku

Stawki czynszu za 1 m ² powierzchni użytkowej lokalu											
Powierzchnia lokalu	Standard lokalu	Budynek wybudowany w latach, przy uwzględnieniu stanu technicznego									
		do 1918 r.		1919-1945		1946-1970		1971-2002		po 2002 r.	
		zły*	dobry	zły	dobry	zły	dobry	zły	dobry	zły	dobry
Poniżej 40 m ²	A		1) 9,01 2) 10,8				1) 3,0 2) 3,0				
	B	1) 5,85 2) 5,85	1) 6,8 2) 7,2								
	C	1) 5,0 2) 6,0	1) 5,0 2) 6,0								
40 m ² do 60 m ²	A		1) 6,58 2) 8,37				1) 3,0 2) 3,0				
	B	1) 5,85 2) 6,31	1) 6,2 2) 6,8								
	C	1) 5,0 2) 6,0	1) 5,0 2) 6,0								
Powyżej 60 m ² do 80 m ²	A		1) 8,5 2) 9,33								
	B	1) 5,85 2) 6,31	1) 6,37 2) 7,07								
	C	1) 5,0 2) 6,0	1) 5,0 2) 6,0								
Powyżej 80 m ²	A		1) 7,0 2) 8,5								
	B	1) 6,4 2) 7,0	1) 6,7 2) 7,75								
	C	1) 5,0 2) 6,0	1) 5,0 2) 6,0								

A - standard wysoki (wyposażenie w instalację centralnego ogrzewania oraz korzystna lokalizacja budynku)

B - standard średni (wyposażenie w instalację centralnego ogrzewania, ale niekorzystna lokalizacja budynku lub brak instalacji centralnego ogrzewania)

C - standard niski (brak instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej)

* - budynek wymaga remontu

1) stawka czynszu najniższa; średnia z najniższych stawek w przypadku większej liczby stawek

2) stawka czynszu najwyższa; średnia z najwyższych stawek w przypadku większej liczby stawek

Prezydent Miasta
(-) *Radostaw Torzyński*