



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska, Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)
Protokolant	specjalista Magdalena Dąbek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lipca 2021 r.
sprawy ze skargi Prezydenta Miasta Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 26 marca 2021 r. nr NPII.4131.1.251.2021
w przedmiocie lokalnego programu osłonowego dla osób ponoszących zwiększone
koszty ogrzewania lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania

oddala skargę.



Na oryginale widnieje podpis
Za zgodność z oryginałem

Anne Trzaskowska
specjalista

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 marca 2021 r., nr NPII.4131.1.251.2021, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm. – dalej u.s.g.) oraz w kontekście treści art. 8 ust. 2, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm. – dalej u.p.s.), stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Gliwice Nr XXIII/476/2021 z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gliwickiego programu osłonowego w zakresie udzielenia pomocy osobom, które ponoszą zwiększone koszty ogrzewania lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na jeden z systemów ekologicznych” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r., poz. 1332) - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s.

W uzasadnieniu organ podał m. in., że program pomocy społecznej jest dokumentem planistycznym. Stanowi on ogólny plan działania gminy na danym polu, skierowany do właściwego organu pomocy społecznej. Może on w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie. W związku z tym program osłonowy nie może rozstrzygać o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy, zwłaszcza, gdy rozstrzygnięcie o nich wynika ze szczególnych upoważnień ustawowych i powinno nastąpić w formie aktów prawa miejscowego. Natomiast sam plan uznaje się za akt o charakterze wewnętrznym. W związku z powyższym ustalenie np. zakresu podmiotowego oraz przesłanek przyznania zasiłku celowego oraz zakresu udzielania wsparcia, wykracza poza granice przewidziane dla lokalnego programu pomocy społecznej, jako że rozstrzyga o prawach i obowiązkach mieszkańców gminy, co w świetle obowiązujących przepisów prawa jest niedopuszczalne. Rada przesądziła zatem o obowiązku wydania decyzji administracyjnych przyznających świadczenia, mimo wyraźnego brzmienia art. 39 - 41 u.p.s. Organ nadzoru zwraca również uwagę, że rada gminy na podstawie art. 8 ust. 2 u.p.s. uprawniona jest do podwyższenia wysokości kryterium

dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego, nie może tego jednak dokonać w drodze programu ośłonowego, a odrębną uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego.

Miasto Gliwice, reprezentowane przez Prezydenta Miasta, złożyło skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, zaskarżając je w całości i zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

- 1) art. 8 ust. 2 u.p.s. w związku art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przez błędną ich wykładnię i przyjęcie, że nie stanowią one podstawy do podejmowania aktów prawa miejscowego zawierających także inne, niż podwyższające próg dochodowy limitujący możliwość przyznania zasiłku celowego lub zasiłku okresowego, przepisy powszechnie obowiązujące;
- 2) art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s., przez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te – współstosowane z innymi (art. 8 ust. 2 ww. ustawy) – nie stanowią podstawy do podejmowania aktów powszechnie obowiązującego prawa (aktów prawa miejscowego).

Wskazując na powyższe uchybienia wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Śląskiego w Katowicach kosztami postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu podano m. in., że przepisami prawa materialnego, w oparciu o które podjęto badaną uchwałę, były regulacje ustawy o pomocy społecznej. W podstawie prawnej uchwały wskazano także przepis art. 8 ust. 2 u.p.s. stanowiący, że rada gminy może w drodze uchwały podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 (kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej) i w ust. 1 pkt 2 (kryterium dochodowe na osobę w rodzinie), uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Kwestionowana uchwała, analizowana w takim kontekście prawnym, będzie zatem miała już inny charakter, aniżeli akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż jej regulacje w sposób oczywisty będą odnosiły się do ogółu mieszkańców gminy, a nie tylko do podmiotów organizacyjnie powiązanych z jej organem wykonawczym. Wydawana jest na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Przywołano również bogate orzecznictwo sądowe na poparcie stanowiska.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Śląski wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując w całości stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. – dalej p.p.s.a.), sąd administracyjny jest właściwy do kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, stosownie do art. 134 § 1 cytowanej ustawy, Sąd wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym.

Podstawę prawną zakwestionowanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym czynności nadzorczej stanowił przepis art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90." Warunki formalne do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego zostały spełnione, w szczególności zostało ono wydane w terminie. Nadto skarga została poparta uchwałą o jej wniesieniu, w rozumieniu art. 98 ust. 3 u.s.g.

Powinnością Sądu było zatem ustalenie, czy Wojewoda w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanej kompetencji nadzorczej, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował legalność kontrolowanej uchwały.

W ocenie Sądu, rozważając treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g., należy uznać, iż ustawodawca wskazał, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g. W wyroku NSA z dnia 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13, stwierdzono, że „Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”

Dodatkowo, wskazać należy, że przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji).

W świetle art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. do zadań własnych gminy należy m. in. podejmowanie innych, niż wcześniej wymienione w tym przepisie zadań z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Z kolei według art. 110 ust. 10 u.p.s. rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Ma rację Wojewoda, że wydanie uchwały stanowiło istotne naruszenie przepisów prawa.

Orzecznictwo sądowe wyraźnie wskazuje, że treść art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z treścią art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. i art. 110 ust. 10 u.p.s., nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Jest tak z uwagi na to, że delegacja ustawowa nie tylko nie zawiera wytycznych stanowiących o kierunku regulacji, ale nie wypowiada się o przedmiocie regulacji w sposób właściwy dla aktów normatywnych i co więcej, nie wypowiada się wprost ani pośrednio o tym, że ten przedmiot (sfera stosunków społecznych) ma być określony w drodze aktu prawa miejscowego. Zatem akt taki, co do zasady ma charakter aktu prawa wewnętrznego. Jest w tym przypadku aktem planowania (np. wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., sygn. I OSK 430/19).

Faktem jest, że organ przywołał w uchwale jako jedną z jej podstaw również art. 8 ust. 2 u.p.s. Stanowi on, że rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Faktem również jest, że o charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm. Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego. Tak będzie więc w przypadku uchwał wydawanych na podstawie art. 8 ust. 2 u.p.s. (por. np. wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., sygn. I OSK 430/19).

Organ uchwałodawczy powinien był jednak wydać odrębne uchwały w powyższym zakresie, by nie doszło do sytuacji, że akt wewnętrzny, akt planowania, skierowany wedle woli ustawodawcy wyłącznie do organu pomocy społecznej, stał się (jako całość) tym samym aktem prawa miejscowego, tylko dlatego, że rozstrzygnięto tam jednocześnie o kwestiach, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.p.s. Akt ten podlegał publikacji w Dzienniku Urzędowym w formie uchwalonej (zob. art. 42 u.s.g.). Prowadzi to do sytuacji, że zapisy uchwały opublikowanej, które nie powinny

wywoływać skutku „na zewnątrz”, a jedynie wobec organu pomocy społecznej, stały się prawem miejscowym, na podstawie którego mieszkańcy zyskują dodatkowe roszczenia, ale też obowiązki (o czym niżej), aczkolwiek wykraczające poza zakres art. 8 ust. 2 u.p.s. Poza zakresem art. 8 ust. 2 u.p.s. wprowadzono dodatkowe kryteria skorzystania z dofinansowania (zapisy III.1 w zw. z III.2) oraz wskazano wymagane załączniki do wniosku (V.2).

Art. 8 ust. 2 u.p.s. odnosi się do zasiłków okresowego i celowego, z kolei kryteria ich przyznawania (w formie decyzji uznaniowej) wynikają z u.p.s. (gł. art. 38, 39, 41). Zakwestionowana uchwała wprowadza natomiast kryteria, które modyfikują kryteria ustawowe, przesądzając niejako o treści wydawanych w tym zakresie decyzji. Dotyczy to np. częstotliwości przyznawanej pomocy (IV.1), bądź jej wysokości (IV.2). W pewnych sytuacjach, przy spełnieniu przesłanek tam określonych wręcz istniałoby zobowiązanie wydania decyzji pozytywnej dla strony. Organ przyznający zasiłek - tak w zakresie przyznania świadczenia, jak i w kwestii jego wysokości - samodzielnie wydaje jednak rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego. Dokonuje tego w oparciu o przepisy procedury i prawa materialnego, ale po weryfikacji sytuacji konkretnych osób ubiegających się o świadczenie, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Uchwała organu samorządu terytorialnego nie może zmieniać regulacji ustawowych.

Mając na uwadze powyższe i stwierdzając, że organ uchwałodawczy dopuścił się istotnego naruszenia prawa, Sąd działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę, jako niezasadną, oddalił.

Powołane wyżej orzecznictwo sądowo-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Trzaskowska
[Signature]