



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 2 marca 2022 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Rafał Wolnik
Sędziowie	Asesor WSA Aneta Majowska, Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)
Protokolant	specjalista Magdalena Nowacka-Brzeźniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Gminy Gliwice

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

z dnia 9 listopada 2021 r. nr NPII.4131.1.1014.2021

w przedmiocie lokalnego programu osłonowego dla osób ponoszących zwiększone koszty ogrzewania lokalu związane z trwałą zmianą systemu ogrzewania

oddala skargę.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

**SEKRETARZ SĄDOWY**

*Urban*  
**Barbara Urban**



## UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 listopada 2021 r., nr NPII.4131.1.1014.2021, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm. – dalej u.s.g.) oraz w kontekście ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn. zm. – dalej u.p.s.), stwierdził nieważność uchwały Nr XXX/633/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 7 października 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”, w całości, jako sprzecznej z art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 u.p.s. w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu organ podał m. in., że uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 października 2021 r. i jest niezgodna z prawem. Program pomocy społecznej jest dokumentem planistycznym. 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 rozstrzyganie o nich wynika ze szczególnych upoważnień ustawowych i powinno nastąpić w formie aktów prawa miejscowego. Plan uznaje się za akt o charakterze wewnętrznym. Zdaniem organu nadzoru zawarte w treści Programu osłonowego normy mogą być kierowane wyłącznie do jednostek struktury pomocy społecznej, nie zaś do podmiotów pozostających poza tymi strukturami. Mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie określonym tym programem. Z treści Programu wynika, że wszystkim osobom, które spełnią kryteria określone w pkt. III (Zakres Podmiotowy Programu) przyznana zostanie pomoc finansowa w formie zasiłku celowego w maksymalnej wysokości określonej w pkt. IV Programu (Zakres Przedmiotowy Programu), pod warunkiem złożenia wniosku, o którym mowa w pkt. V Programu (Sposób Prowadzenia Postępowania w Sprawie Przyznania Pomocy). Rada przesądziła zatem o obowiązku wydania decyzji administracyjnych przyznających

świadczenia, mimo wyraźnego brzmienia art. 39 - 41 u.p.s. Zasiłek celowy ma charakter pomocy doraźnej i wymaga wcześniejszego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej (art. 107 ust. 1 u.p.s.). Przyznanie tego rodzaju pomocy finansowej odbywa się na zasadzie uznania administracyjnego. Organ przyznający zasiłek celowy, tak w zakresie przyznania świadczenia, jak i w kwestii jego wysokości, samodzielnie podejmuje swą decyzję. Przepis art. 41 pkt 1 u.p.s. również nie może stanowić podstawy do podjęcia ogólnych zasad przyznawania specjalnego zasiłku celowego, bowiem zasiłek ten może zostać przyznany tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Przyznanie w powyższy sposób uprawnień dla mieszkańców do uzyskania dofinansowania związanego ze zwiększonymi kosztami grzewczymi (w formie zasiłków celowych) w przedmiotowym programie ośłonowym stanowi istotne naruszenie prawa.

Miasto Gliwice, reprezentowane przez Prezydenta Miasta, złożyło skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, zaskarżając je w całości i zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s., poprzez przyjęcie, że zapisy programu ośłonowego określają szczegółowe zasady udzielania dofinansowania związanego ze zwiększonymi kosztami grzewczymi, w formie zasiłków celowych i w tym zakresie naruszają zasady ich przyznawania określone w ustawie o pomocy społecznej.

Wskazując na powyższe uchybienia wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Śląskiego w Katowicach kosztami postępowania w sprawie. Podano, że program ośłony jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Zapisy „Gliwickiego programu ośłonowego (...)” wyznaczają tylko i wyłącznie dodatkowe przesłanki, które organ pomocy społecznej powinien wziąć pod uwagę rozpatrując wniosek o zasiłek celowy na dofinansowanie zwiększonych kosztów ogrzewania w związku ze zmianą systemu ogrzewania. Z treści przyjętego programu nie wynika, że wszystkim osobom, które spełnią kryteria określone w jego pkt. III może zostać przyznana pomoc finansowa w formie zasiłku celowego. Zatem, Rada Miasta nie przesądziła o obowiązku wydania decyzji administracyjnych przyznających świadczenia. Fakt przeprowadzenia każdorazowo

indywidualnego postępowania na wniosek oraz użycie w „Gliwickim programie osłonowym” sformułowania „może”, w sposób zdecydowany przeczy obawom organu nadzoru. Nigdzie w treści przyjętego Programu nie zawarto zapisów, które są sprzeczne z zasadami przyznawania zasiłków celowych określonymi w u.p.s. Z treści Programu nie wynika, że wszystkim osobom, które spełnią kryteria określone w jego pkt. III przyznana zostanie pomoc finansowa. Wszędzie w zapisach Programu pojawia się sformułowanie „może” które wskazuje, że organ pomocy społecznej będzie decydował o wysokości udzielonego zasiłku w ramach uznania administracyjnego. Strona skarżąca została pozbawiona przysługującego prawa złożenia wyjaśnień w sprawie.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Śląski wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując w całości stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Podano, że dopiero, gdy organ nadzoru uzna, że istnieje podstawa do zakwestionowania uchwały, wszczyna postępowanie nadzorcze. Zarzut naruszenia art. 10 k.p.a. może odnieść skutek tylko wówczas, gdy wykaże się, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie dokonanie konkretnych czynności procesowych wpływających na wynik sprawy. W skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze strona skarżąca nie przytacza żadnych nowych faktów, czy okoliczności, które zamierzała wskazać w wyjaśnieniach, mogących mieć wpływ na zmianę stanowiska organu nadzoru. Spór pomiędzy organem nadzoru a gminą dotyczy wyłącznie odmiennej oceny legalności uchwały przyjętej przez Radę Miasta Gliwice.

### **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 2022 r., poz. 329 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 ośłonowych.

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.

Orzecznictwo sądowe 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 wypowiedza się o przedmiocie regulacji w sposób właściwy dla aktów normatywnych i co więcej, nie wypowiedza się wprost ani pośrednio o tym, że ten przedmiot (sfera stosunków społecznych) ma być określony w drodze aktu prawa miejscowego. Zatem akt taki 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). Sporne strony przyznają to wprost.

Niewątpliwie kryteria przyznawania zasiłków z pomocy społecznej w formie decyzji uznaniowej wynikają z ustawy (gł. art. 39, 41 u.p.s.). Zakwestionowana uchwała wprowadza natomiast kryteria, które osoby zainteresowane muszą spełniać, by otrzymać wsparcie. Jaskrawym przykładem są postanowienia Załącznika do

uchwały zawarte w punkcie V pt. „Sposób prowadzenia postępowania w sprawie przyznania pomocy”. Wskazano tam m. in., że: „Warunkiem udzielenia pomocy w ramach GPO jest złożenie wniosku wraz z wymaganą dokumentacją w OPS” (V.1). Nadto, według punktu V.2., do wniosku, oprócz dokumentów wskazanych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, „należy dołączyć” wymienione tam dokumenty. Uchwała w tym zakresie nie jest więc kierowana jedynie do struktur wewnętrznych jednostki samorządu terytorialnego, ale do osób (mieszkańców) zainteresowanych. Zapisy ww. aktu wskazują, że wymaganą dokumentację obligatoryjnie „należy dołączyć” i jest to warunek udzielenia wsparcia. Żądania kierowane do mieszkańców zawarte są także w innych jednostkach redakcyjnych, np. V.4 (konieczność złożenia wskazanego tam oświadczenia).

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje wiele jej form i w ogólny sposób formułuje kwestie dotyczące wniosków o jej udzielenie (np. art. 102 ust. 1) oraz przesłanki wydania decyzji dla strony pozytywnej (np. art. 39 ust. 1 i 2). Wymagania kierowane przez ustawodawcę do beneficjentów, a przez to i do organów, nie są więc doprecyzowane szczegółowo, skoro istnieje tak wiele form wsparcia oraz okoliczności życiowych uzasadniających pomoc. Określenie w ustawie pewnych przesłanek szczegółowo, precyzyjnie, zamykałoby drogę do udzielenia pomocy w takich przypadkach, które nie mieściłyby się w tak sztywno ustanowionej normie prawnej. Skoro jednak osoba zainteresowana stara się o uzyskanie pomocy ze środków publicznych, co jest wyjątkiem od zasady utrzymania się i ponoszenia wydatków ze środków własnych, powinna wykazać, że znajduje się w takiej sytuacji życiowej, która uzasadnia udzielenie wsparcia (w konkretny sposób, w konkretnej wysokości). W niektórych przypadkach dane te są sprawdzane i uzupełniane informacjami pozyskanymi w trakcie wywiadu środowiskowego (np. art. 107 u.p.s. – chyba że ustawodawca wyłącza taką konieczność). Chodzi o informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Brak wykazania przez osobę zainteresowaną okoliczności, w których znalazła się, jest przesłanką wydania decyzji negatywnej (por. też art. 3 ust. 3 i 4 u.p.s.). Ustawodawca daje więc organom dość szerokie możliwości działania i dokonywania ustaleń w zakresie tego, czy wnioskodawca zasługuje na wsparcie, czy nie zasługuje.



Wymagania dotyczące wniosków inicjujących postępowania i obowiązki mieszkańców dotyczące dołączanej dokumentacji nie mogą jednak znaleźć się w akcie nieopublikowanym, wewnętrznym. Przyjmuje się bowiem, że „(...) takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, mają charakter wewnętrzny i nie mogą być źródłem praw i obowiązków uczestników tychże programów” (np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2021 r., I SA/OI 589/21).

Zakwestionowany przez Wojewodę akt stał się więc nie aktem wewnętrznym, ale aktem oddziałującym poza struktury administracji, generalno – abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się już stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (por. ogólne rozważania zawarte w wyroku NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Z kolei jeśli ustawodawca przewiduje konieczność wydania aktu prawa miejscowego, to podlega on publikacji w trybie art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 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 ze zm.; por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2021 r., I SA/OI 589/21). Niepublikowanej z założenia uchwały nadano jednak treść wprowadzającą obowiązki i uprawnienia dla mieszkańców.

Nie mógł odnieść skutku zarzut pozbawienia prawa do złożenia wyjaśnień przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Spór pomiędzy organem nadzoru a Gminą dotyczy wyłącznie odmiennej oceny legalności uchwały, a więc interpretacji przepisów ustawowych oraz zapisów wydanego aktu uchwałodawczego.

Nie można natomiast podzielić argumentów Wojewody, zawartych w kontrolowanym rozstrzygnięciu nadzorczym, że zakwestionowanym aktem wprowadzono niejako obowiązek wydania konkretnej decyzji, a ta ma/powinna mieć w istocie charakter uznaniowy. Zauważyć należy, że organ uchwałodawczy posługuje się sformułowaniami „może”, „można” (np. punkty IV.1, IV.2., IV.9, i in. Programu). W tym kontekście trudno mówić o związaniu organu, który ma wydawać indywidualne decyzje.

Inne rozważania Wojewody, w tym co do wymaganego „wewnętrznego” charakteru takiej uchwały, były jednak zasadne. Doszło zatem do naruszenia przez organ uchwałodawczy art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 u.p.s. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

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



*Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem*  
**SEKRETARZ SĄDOWY**  
*Barbara Urban*