

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 24 czerwca 2015 r.
Sygn. akt IV SA/Po 1085/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

BR 29.06.2015

WPLYNEŁO	
URZĄD MIEJSKI	
Nr	5390 5478/10000
Ilość załączników	
podpis	

29.06.2015

Rada Miejska w Okonku
ul. Niepodległości 53
64-965 Okonek

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 23 czerwca 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r. wraz z uzasadnieniem.

ref. staż.
Agata Pawlicka

Agata Pawlicka

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna pod rygorem odrzucenia powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Tomasz Grossmann
Protokolant	st.sekr.sąd.	Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 czerwca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Okonku

z dnia 27 maja 2014 r. nr LXI/349/2014

w przedmiocie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej dla rodzin wielodzietnych objętych pomocą w ramach wieloletniego programu osłonowego dla rodzin wielodzietnych w zakresie wsparcia w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2014-2015

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
2. zasądza od Gminy Okonek na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ref. staż
Agata Pawlidra

UZASADNIENIE

W dniu 27 maja 2014 r. Rada Miejska w Okonku podjęła uchwałę nr LXI/349/2014 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej dla rodzin wielodzietnych objętych pomocą w ramach wieloletniego programu osłonowego dla rodzin wielodzietnych w zakresie wsparcia w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2014-2015.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Wojewoda Wielkopolski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

W uzasadnieniu organ wskazał, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 8 ust. 2 w zw. z art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

W ocenie Wojewody w uchwale bezpodstawnie zastosowano podwyższenie kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej, naruszając tym samym ramy delegacji sprecyzowanej w art. 8 ust. 2 ustawy, który zezwala organowi stanowiącemu gminy na podwyższenie kwot kryterium dochodowego jedynie dla osoby samotnie gospodarującej oraz na osobę w rodzinie uprawnionej do zasiłków okresowego i celowego. Ustawodawca nie zawarł w tej materii żadnego innego upoważnienia do wprowadzenia rozszerzeń w tym zakresie. Organ podkreślił, że uchwałą podwyższono kryterium dochodowe wyłącznie dla rodzin wielodzietnych, w których „na utrzymaniu (...) pozostaje minimum troje dzieci w wieku do 18 roku życia albo 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę i posiada orzeczenie o niepełnosprawności”. Powyższy zapis § 1 pkt 1 załącznika do uchwały nr LX 1/348/2014 RM w Okonku, do którego bezpośrednio odnoszą się zapisy zaskarżonej uchwały, uchybia zasadzie legalizmu poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, a ponadto nasuwa wątpliwości co do przestrzegania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zdaniem skarżącego zakwestionowaną uchwałą wprowadzono pozaustawowe reguły różnicujące ze względu na liczbę osób w rodzinie wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprawdzie Rada Miejska w Okonku na podstawie prawnej uchwały nie powołuje się na przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), niemniej jednak w art. 6k ust. 4 powyżej wymienionego powszechnie obowiązującego aktu prawnego, ustawodawca przewidział możliwość

wprowadzenia zwolnień w opłatach wyłącznie o charakterze przedmiotowym. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują możliwości różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według cech wyróżniających mieszkańców danej miejscowości, takich jak: wiek, płeć, sytuacja bytowa, ilość osób w rodzinie.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że wykonanie delegacji ustawowej z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej ma charakter fakultatywny. Rada może, ale nie musi podjąć uchwały podwyższającej kryterium/kryteria dochodowe w stosunku do obu form pomocy - zasiłków, zależy to od oceny rady, która podejmując uchwałę na tej podstawie ma na celu osiągnięcie określonych skutków społecznych polegających na poprawie sytuacji bytowej adresatów normy prawa zawartej w tej uchwale. Zdaniem organu ustawodawca ocenie rady gminy pozostawił również, czy podwyższyć kryterium/ kryteria dochodowe tylko w stosunku do przyznania zasiłku celowego albo okresowego, czy też dla obu tych zasiłków łącznie.

W ocenie organu zaprezentowana wykładnia art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie skutkuje przekroczeniem jej granic, a jednocześnie umożliwia zgodne z prawem elastyczne i precyzyjne reagowanie przez gminę na pojawiające się zagrożenia związane, np. z podwyższeniem wydatków z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami rodzin wielodzietnych korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej. Przez to możliwe jest ograniczenie zagrożeń związanych z pogorszeniem i tak złej sytuacji materialnej tych rodzin.

Organ podniósł, iż gdyby przyjąć, że rada podejmując uchwałę na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy musiałaby podwyższyć kryterium w stosunku do wszystkich świadczeniobiorców zasiłku celowego i okresowego, to przepis tej delegacji byłby przepisem martwym, bowiem ze względu na ograniczenia finansowe, które są znane ustawodawcy, taka uchwała nie mogłaby zostać podjęta.

Organ wskazał, że praktyka potwierdza pogląd zaprezentowany przez organ.

W ramach realizacji uchwały nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013r. w sprawie ustanowienia wieloletniego wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. z 2013r., poz. 1024), rady gmin w całym kraju podejmowały uchwały na podstawie art. 8 ust. 2 podwyższające kryterium dochodowe do przyznania zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności w ramach realizacji w/w programu rządowego. Uchwały te były i nadal są

akceptowane przez organy nadzoru w całym kraju, w tym przez skarżącego, co potwierdzają publikacje w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Organ podkreślił, że przedmiotowa uchwała w powiązaniu z uchwałą Nr LXI/348/2014 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego dla rodzin wielodzietnych w zakresie wsparcia w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2014-2015, jest realizacją i konkretyzacją konstytucyjnej zasady ochrony rodziny ze szczególnym uwzględnieniem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych, która została zapisana w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Adresowanie tej pomocy do kręgu podmiotów, które charakteryzują się pewną istotną cechą wspólną - w niniejszej sprawie wielodzietnością, niskimi dochodami i uiszczaniem opłat za gospodarowanie odpadami, w ocenie Rady nie stanowi naruszenia zasady równości wobec prawa, zawartej w art. 32 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6h ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.) organ podniósł, że przedmiotowa uchwała została podjęta w ramach ustawy o pomocy społecznej a więc na niezależnej od art. 6h ust. 4 ww. ustawy podstawie prawnej, a środki na realizację programu pochodzić będą ze środków własnych gminy przeznaczonych na pomoc społeczną.

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r. sygn.. akt IV SA/Wa 827/14 stwierdził, że „ stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej -do kompetencji gminy należy również podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Wykładnia gramatyczna art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie pozostawia zatem żadnych wątpliwości co do tego, że zadania wymienione w tym przepisie są nadobowiązkowe, bowiem tworzenie i realizacja programów osłonowych nie wynika z nakazu ustawodawcy, lecz "z rozeznaczonych potrzeb gminy". Opracowanie i kierowanie do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej jest fakultatywne, a nie obligatoryjne. Wynika to z użycia zwrotu "Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9".

Organ wskazał, że rozpoznając wyżej wskazaną sprawę Sąd uznał także, że powołane w zaskarżonej uchwale przepisy ustawy o pomocy społecznej jako zadanie własne gminy uprawniają ją - przy uwzględnieniu dokonanego uprzednio rozeznania co do potrzeb gminy - do tworzenia i realizacji programów osłonowych skierowanych dla

mieszkańców (wszystkich albo wybranych grup). Tym samym gmina, dostrzegając potrzebę wprowadzenia do systemu pomocy społecznej także świadczeń polegających na zapłacie ze środków pozostających w dyspozycji Dyrektora ŚOPS w B. (środków własnych Gminy) za osoby najuboższe opłat pobieranych z tytułu odbierania przez Gminę odpadów komunalnych, może to realizować na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej, co w ocenie Sądu nie narusza, ani nie koliduje z unormowaniami wynikającymi z ustawy o utrzymaniu i u czystości i porządku w gminach. Jak słusznie wskazuje bowiem organ ze stanowiskiem Wojewody o derogowaniu przez ustawodawcę art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej., w zakresie, w którym pozwala na wprowadzanie programów osłonowych, dotyczących zapłaty przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej za osoby korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej opłat za odbiór odpadów komunalnych, można byłoby się zgodzić wyłącznie wówczas, gdyby istotnie zakres art. 6 k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach był tożsamy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Okonku w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej dla rodzin wielodzietnych objętych pomocą w ramach wieloletniego programu osłonowego dla rodzin wielodzietnych w zakresie wsparcia w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2014-2015.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji publicznej.

Skoro zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa. Punktem wyjścia tych wymogów jest regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że 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, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz

domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W rozdziale 4 "Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) dokonano podziału owych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zgodnie art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 (kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej, kryterium dochodowe na osobę w rodzinie), uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Na podstawie powyższego przepisu rada gminy uzyskała prawo do podwyższenia kryterium dochodowych. Wykonanie delegacji ustawowej z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej ma charakter fakultatywny, co oznacza że rada może, ale nie musi podjąć uchwały podwyższającej kryterium/kryteria dochodowe. Ponadto oznacza, że rada gminy może podwyższyć kryterium dochodowe uprawniające: jedynie do zasiłków celowych, jedynie do zasiłków okresowych bądź do obu zasiłków łącznie.

Powyższe nie oznacza jednak całkowitej dowolności rady gminy w podejmowaniu aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie wskazuje się, iż przepis ten jest wyraźny, a nawet kazuistyczny. Rada ma wąsko zakreśloną kompetencję do określenia kwoty wyznaczającej górny pułap dochodowy dla celów zasiłków (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 824/05, baza orzeczeń NSA).

Jak wskazano już wyżej normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zatem nie można jak czyni to organ, uznać, że powyższy przepis przyznaje swobodę radzie gminy do podejmowania uchwały w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego co do konkretnie określonego zasiłku celowego.

W ocenie Sądu powyższy przepis daje możliwość organowi podwyższenia kryteriów dochodowych wyłącznie w odniesieniu do wszystkich zasiłków celowych. Ponadto należy mieć na uwadze, że powyższy przepis nie pozwala, a co uczyniono w niniejszej sprawie, na zwiększenie kryterium dochodowego wyłącznie w odniesieniu do

pewnej kategorii rodzin. Art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie różnicuje kryterium dochodowego w odniesieniu do rodzin wielodzietnych, czy też nie uzależnia wysokości kryterium dochodowego od tego czy dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności czy też nie. Aczkolwiek chęć wspierania rodzin wielodzietnych uznać należy za słuszną, to jednakże organy winny czynić to w ramach przyznanych im uprawnień.

Sąd przyjmując powyższe stanowisko miał również na uwadze, iż poprzez takie podwyższenie kryterium dochodowego w odniesieniu tylko do określonej kategorii rodzin i z przeznaczeniem wyłącznie na jeden cel tj. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzi de facto do stworzenia nowego świadczenia, do czego w żadnym stopniu nie upoważnia art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto podwyższenie kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej w zakresie wsparcia w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi spowodowało by zwiększenie ilości osób uprawnionych do ww. świadczeń z pomocy społecznej, a w efekcie, doprowadziło do obniżenia średniej wysokości przyznawanych zasiłków celowych na inne cele.

Wskazać także należy, że jeżeli organ chce wspierać rodziny wielodzietne w regulowaniu przez nich opłat za gospodarowanie odpadami, to nie ma przeszkód aby na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy w Okonku wdrożyła lokalny program pomocy społecznej. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na gruncie sprawy rozpoznawanej przez Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie, którego orzeczenie organ tak obszernie przytoczył w odpowiedzi na skardze. Przy czym należy odróżnić, iż czym innym jest wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej gdzie jest to zadanie o charakterze fakultatywnym, a czym innym jest zmiana kryteriów dochodowych dla zasiłków celowych, których przyznawanie i wypłacanie jest zadaniem obowiązkowym gminy.

Odnosząc się natomiast do kwestii ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała w żadnym stopniu nie różnicuje stawek opłat za gospodarowanie odpadami. Uchwała ta w żadnym stopniu nie dotyczy wysokości tej opłaty czy też nie przewiduje zwolnień ani ulg.

W tym stanie rzeczy mając na uwadze, iż zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) orzekł o nieważności zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

rep. staż
Agata Pasidka