

Sygn. akt II SA/Sz 344/24

Wyrok / Postanowienie  
z dnia..... 18.07.2024.....  
sygn. akt..... II SA/Sz 344/24.....  
jest prawomocny(e)  
od dnia..... 24.09.2024.....  
podpis sędziego

*St. Wulkońskie - Kurzej*

**ODPIS**



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wiesław Drabik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska, Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj
Protokolant	starszy inspektor sądowy Aneta Ciesielska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lipca 2024 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Szczecin - Śródmieście w Szczecinie  
na uchwałę Rady Miasta Szczecin  
z dnia 30 stycznia 2024 r. nr LVI/1585/24  
w przedmiocie realizacji na terenie Gminy Miasto Szczecin świadczenia pieniężnego  
„Bon opiekuńczy: Alzheimer 75” oraz upoważnienia Dyrektora Szczecińskiego  
Centrum Świadczeń do prowadzenia postępowania, w tym wydawania decyzji  
administracyjnych w zakresie świadczenia

stwierdza nieważność § 8 Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. INSPEKTOR SĄDOWY  
*Aneta Ciesielska*  
Aneta Ciesielska

### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy Szczecin - Śródmieście w Szczecinie wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ze skargą na uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 30 stycznia 2024 r., nr LVI/1585/24 w sprawie realizacji na terenie Gminy Miasto Szczecin świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75” oraz upoważnienie Dyrektora Szczecińskiego Centrum Świadczeń do prowadzenia postępowania, w tym wydawania decyzji administracyjnych w zakresie świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75”, (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2024 r., poz. 887), w części obejmującej § 8 załącznika do uchwały – Zasady przyznawania i wysokość świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75”.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, to jest art. 22b ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 323), dalej jako: „u.ś.r.”, art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz.40 ze zm.), dalej jako: „u.s.g.”, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 8 załącznika do zaskarżonej uchwały i przyjęcie bez podstawy prawnej uregulowań dotyczących zwrotu nienależnego świadczenia pieniężnego „Bon Opiekuńczy: Alzheimer 75”, podczas gdy art. 22 ust. 2 u.ś.r. nie stanowi podstawy prawnej do uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego.

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz.1634 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.”, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 8 załącznika do ww. uchwały.

Z obszernego uzasadnienia skargi wynika, że Prokurator kwestionuje istnienie delegacji ustawowej do określenia w zaskarżonej uchwale zasad uznawania świadczenia przyznanego na podstawie uchwały za nienależnie pobrane i możliwości żądania jego zwrotu.

Zdaniem Prokuratora, na gruncie art. 22b ust. 2 u.ś.r. pod pojęciem „zasad przyznawania świadczeń” należy rozumieć zwłaszcza: określenie osób uprawnionych do świadczenia, kryteriów i trybu jego przyznania oraz sposobu wypłaty. A contrario „zasad przyznawania świadczenia” nie należy odnosić do regulacji dotyczących zwrotu

nienależnie pobranego świadczenia. Ustawodawca nie przewidział w art. 22b ust. 2 u.ś.r. kompetencji organu gminy do władczego wkraczania aktem prawa miejscowego w ustalanie reguł wydatkowania świadczenia oraz przesłanek żądania jego zwrotu. Ponadto, w ocenie Prokuratora, pod pojęciem „zasad przyznawania świadczenia” nie należy rozumieć nadzwyczajnych trybów zmiany lub uchylecia ostatecznych decyzji administracyjnych. Przedstawiona argumentacja w zakresie wykładni art. 22b ust. 2 u.ś.r. znajduje, zdaniem skarżącego, potwierdzenie w art. 22b ust. 3 u.ś.r., zgodnie z którym do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie uchwały rady gminy nie stosuje się rozdziału 6 tej ustawy, dotyczącego postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w którym zawarte są m.in. zasady ich zwrotu oraz nadzwyczajny tryb zmiany lub uchylecia ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy której strona nabyła prawo (bez jej zgody).

Jakkolwiek, zdaniem Prokuratora, z treści art. 22b u.ś.r. wynika, że rada gminy dysponuje znaczną swobodą regulacyjną i nie jest ograniczona szczegółowymi postanowieniami ustawy, może zatem określić krąg osób uprawnionych, to jednak z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wynika kompetencja organu uchwałodawczego gminy do określenia w ramach uchwały procedury w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Porównując regulacje zawarte w zaskarżonym § 8 załącznika do uchwały z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22b u.ś.r., należy uznać, że zawarte w zaskarżonej części uchwały zasady dotyczące zwrotu świadczenia rodzinnego w przypadku wydatkowania jej niezgodnie z tymi zasadami, wykraczają poza określony ustawowo zakres upoważnienia ustawowego, tj. poza „szczegółowe zasady udzielania świadczenia”. Upoważnienie organów samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego nie może oznaczać nieskrępowanej swobody tych organów w stanowieniu prawa miejscowego. Dopuszczalny zakres prawotwórstwa lokalnego uwzględniać musi jedną z fundamentalnych zasad, a mianowicie to, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. Przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie „wykonywać” ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast regulować materii, co do której ustawodawca nie zdecydował się na upoważnienie organów samorządowych do samodzielnej regulacji. Taki akt prawa miejscowego, wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego, traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza dopuszczalne granice działalności prawotwórczej

samorządu terytorialnego, naruszając tym samym zasady demokratycznego państwa prawnego z uporządkowanym konstytucyjnie systemem źródeł prawa.

Jednocześnie Prokurator wskazał, że uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowo-administracyjnego, wywołanego skargą na tą uchwałę.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Szczecin wniósł o jej oddalenie. Pełnomocnik organu na rozprawie podtrzymał stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę wnosząc o jej oddalenie ewentualnie o umorzenie postępowania ze względu na to, że § 8 zaskarżonej uchwały został zmieniony kolejną uchwałą Rady Miasta Szczecin nr LVIII/1619/2024.

Organ podkreślił, że Rada Miasta Szczecin podejmując w dniu 30 stycznia 2024 r. zaskarżoną uchwałę kierowała się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 427/21, na mocy którego została oddalona skarga Prokuratora Rejonowego Szczecin-Śródmieście w Szczecinie na uchwałę Rady Miasta Szczecin nr XXV/741/21 z dnia 26 stycznia 2021r w sprawie realizacji świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75”, zawierająca w § 8 załącznika nr 1 do ww. uchwały tożsame regulację, jak te wynikające z § 8 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się ze stanowiskiem sądu wojewódzkiego i wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. stwierdził nieważność § 8 załącznika do uchwały.

W ocenie organu, wywiedziona przez Prokuratora skarga wskazuje na zbyt ni formalizm, który niczemu nie służy i jednocześnie utrudnia podejmowanie działań w Gminie.

Organ dołożył należyłą staranność, aby być w zgodzie z aktualnym orzecznictwem w zakresie uregulowań kwestionowanych przez Prokuratora zawartych w zaskarżonej uchwale, dlatego też niezwłocznie po ogłoszeniu w dniu 14 lutego 2024 r. wyroku NSA uchwała została zmieniona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Przedmiotem skargi, a tym samym i kontroli sądowej jest uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 30 stycznia 2024 r., nr LVI /1585/24, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 2 pkt 3a i art. 22b u.ś.r.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie prawa polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej, zawartej w art. 22b ust. 2 u.ś.r.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy należy poczynić kilka uwag w przedmiocie podstaw stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, jakim niewątpliwie pozostaje zaskarżona uchwała. Za punkt wyjścia rozważań w badanej sprawie należy przyjąć art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Mając na uwadze regulacje art. 147. p.p.s.a. brak jest możliwości uwzględnienia wniosku organu o umorzenie postępowania o stwierdzenie nieważności § 8 załącznika do zaskarżonej uchwały ze względu na jego zmianę dokonaną inną uchwałą.

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Dalej wskazać należy, że w judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego

1998 r., sygn. akt SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a.

Stwierdzenie nieważności uchwały powinno zatem poprzedzać ustalenie normy prawa powszechnie obowiązującego, która została naruszona, a także wykazanie, że naruszenie to ma charakter istotny, przy czym pod pojęciem sprzeczności z prawem należy rozumieć taką sytuację, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści takiego przepisu, natomiast pod pojęciem "istotne naruszenie prawa" należy rozumieć wadę kwalifikowaną, która jest czymś więcej niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. Chodzi tu o uchybienia mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń prawa, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Jak trafnie zauważył Prokurator, zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem mogła być ona podjęta wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, określającego również zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należy odwołać się do art. 22b u.ś.r., który to przepis stanowił materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Szczecin świadczenia pieniężnego „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75”. Przepis ten wprowadził możliwość ustanowienia przez rady gminy, w drodze uchwały, świadczenia inne niż wymienione w art. 2 pkt 1-1, 4 i 5 u.ś.r., przy uwzględnieniu lokalnych potrzeb w zakresie świadczeń na rzecz rodziny. Zgodnie z ust. 2 przywołanego przepisu, szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których

mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1. Do świadczeń, wymienionych w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7, o czym stanowi ust. 3. Wypłaty świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy (ust. 4).

Kwestią sporną w badanej sprawie pozostaje, czy Rada Miasta Szczecin, umieszczając w § 8 załącznika do uchwały regulacje dotyczące określenia nienależnie pobranego świadczenia i zasad jego zwrotu przekroczyła ustawową delegację. Niezbędnym jest zatem odkodowanie pojęcia „zasady przyznawania świadczeń”, o którym mowa w art. 22b ust. 2 u.ś.r. Nie ulega, zdaniem Sądu, wątpliwości, że należy je interpretować na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych, bowiem przepisy tej ustawy dają gminom podstawę do podjęcia uchwały.

Jak słusznie zwrócił uwagę Prokurator, ustawodawca pozostawił gminom szeroki zakres swobody zarówno w zakresie określenia rodzaju świadczenia, podmiotów, do których jest ono adresowane, jak i zasad jego przyznawania, wyłączając jednocześnie zastosowanie przepisów rozdziałów 4, 6 i 7 u.ś.r. Oznacza to, że organ może ustanowić własne kryteria, których spełnienie będzie konieczne, aby uzyskać świadczenie, ustalić sposób dokumentowania spełnienia warunków przez uprawnione podmioty, jak również ustalić okresy za jakie świadczenie będzie przyznawane i wypłacane.

Należy przy tym zauważyć, że lokalny prawodawca tj. rada gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Pod pojęciem „zasad przyznawania świadczeń” należy rozumieć w szczególności: określenie osób uprawnionych do świadczenia, kryteriów i trybu jego przyznania oraz sposobu wypłaty (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 3674/18). Zasad przyznawania świadczenia nie stanowią zaś regulacje dotyczące zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Przyjąć należy, że ustawodawca nie przewidział kompetencji rady gminy do władczego wkraczania aktem prawa miejscowego w ustalanie przesłanek żądania zwrotu świadczenia oraz informowania organu o zmianach mających wpływ na przysługiwanie prawa do świadczenia przez rodzica otrzymującego świadczenie.

Zgodnie z art. 22b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie uchwały rady gminy nie stosuje się rozdziału 6 tej ustawy, dotyczącego postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w którym zawarte są m.in. zasady ich zwrotu oraz nadzwyczajny tryb zmiany lub uchylecia ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy której strona nabyła prawo (bez jej zgody).

W wyroku z 11 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Op 458/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, stwierdził, że: "z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wynika kompetencja organu uchwałodawczego gminy do określenia w ramach uchwały procedury w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, w tym wprowadzenia szczególnych nadzwyczajnych trybów zmiany lub uchylecia decyzji przyznającej tego rodzaju świadczenie. Możliwość uregulowania w uchwale przez organy jednostek samorządu terytorialnego nadzwyczajnego trybu wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej musi zawsze wprost i jednoznacznie wynikać z normy kompetencyjnej zawartej w ustawie. W żadnym wypadku przepisu takiego nie stanowi ani sam k.p.a., ani art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych, który upoważnia wyłącznie do określenia szczegółowych zasad przyznawania świadczeń oraz jego wysokości. Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza po pierwsze, zakaz domniemania kompetencji, a po wtóre, nakaz działania na podstawie określonej normy kompetencyjnej. Dodać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w orzecznictwie TK wielokrotnie zwracano uwagę, że przepisy kompetencyjne podlegają ścisłej wykładni językowej, zatem domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nich niewymienionych w drodze innych wykładni, np. celowościowej lub systemowej, jest niedopuszczalne. W niniejszej sprawie upoważnienie ustawowe zawarte w art. 22b ust. 2 u.ś.r. wyraźnie stanowi o uprawnieniu rady do określenia jedynie zasad przyznania świadczenia".

W tym miejscu należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2024r. sygn. akt I OSK 2373/21, który potwierdził rozpoznając skargę kasacyjną Prokuratora, że określenie w § 8 załącznika do zaskarżonej uchwały zasad zwrotu nienależnie pobranego świadczenia nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.



W ocenie Sądu, przepisy § 8 załącznika do zaskarżonej uchwały wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 22b ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca bowiem upoważnił radę gminy wyłącznie do uregulowania szczegółowych zasad przyznawania świadczeń oraz określenia ich wysokości. Tymczasem, kwestionowane postanowienia załącznika do uchwały takich zasad nie stanowią wobec powyższego należało, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzić nieważność § 8 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Orzeczenia sądów administracyjnych powołane w uzasadnieniu dostępne są na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. INSPEKTOR SĄDOWY  
*Aneta Ciesielska*  
*Aneta Ciesielska*