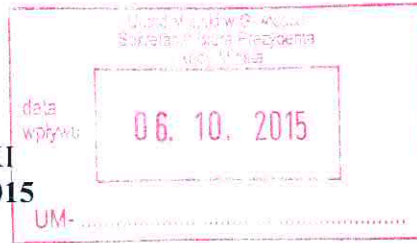


WOJEWODA ŚLĄSKI  
NR NPII.4131.1.343.2015



Katowice, 6 października 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/208/2015 Rady Miasta Gliwice w sprawie przyjęcia programu osłonowego Miasta Gliwice w zakresie udzielenia osobom starszym dofinansowania do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości, jako niezgodnej z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.).

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice przyjęła program osłonowy Miasta Gliwice w zakresie udzielenia osobom starszym dofinansowania do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w brzmieniu jak w załączniku do uchwały. Zgodnie z pkt 1 załącznika do uchwały celem przyjętego programu osłonowego jest przyznanie dodatkowego wsparcia osobom, których sytuacja życiowa i materialna sprawia, że ponoszenie pełnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest uzasadnione społecznie. Stosownie do pkt 3 załącznika do uchwały uprawnionymi do otrzymania pomocy społecznej określonej w programie są osoby spełniające łącznie następujące warunki:

- 1) ukończyły 67 rok życia,
- 2) są uprawnione do zajmowania lokalu mieszkalnego o powierzchni przekraczającej 45,5 m<sup>2</sup> na osobę w gospodarstwie domowym,
- 3) dysponują dochodem nie przekraczającym 300 % kryterium, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej;
- 4) nie kwalifikują się do otrzymania dodatku mieszkaniowego, zgodnie z odpowiednimi przepisami w tym zakresie.

Pomoc dla tych podmiotów, stosownie do przepisu pkt 4 ppkt 2 i 3 powyższego programu osłonowego, polega na przyznaniu w drodze decyzji administracyjnejna okres 12 miesięcy od złożenia wniosku określonego w pkt 4 ppkt 1 załącznika, świadczenia pieniężnego w wysokości:

- dla osób segregujących odpady komunalne - 50% stawki przewidzianej dla nich w zasadach ogólnych, sformułowanych w odpowiedniej uchwale Rady Miasta Gliwice;
- dla osób niesegregujących odpadów komunalnych - 30% stawki przewidzianej dla nich w zasadach ogólnych, sformułowanych w odpowiedniej uchwale Rady Miasta Gliwice;

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru Nr NPII.4130.6.150.2015 z dnia 25.09.2015 r., Pan Paweł Staszek p.o. Naczelnik Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Gliwicach, pismem Nr ZD.8120.3.36.2015 z dnia 30 września 2015r., poinformował, że przed podjęciem uchwały Rady Miasta Gliwice Nr IX/208/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r., przeprowadzono rozeznanie potrzeb beneficjentów programu w oparciu o dane zawarte w informatycznej bazie danych osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, która zawiera szczegółowe informacje dotyczące klientów Ośrodka Pomocy Społecznej w Gliwicach (dane osobowe, dochody, opis sytuacji mieszkaniowej). Rozeznając w/w kwestie uwzględniano fakt dodatkowego obciążenia finansowego z tytułu przedmiotowych opłat, co

p. Stradomska - a/a uchwała  
- BIP

elektrofon.: ZD

doprowadzić może do pogorszenia sytuacji finansowej osób starszych, które z uwagi na wiek i sytuację dochodową nie są w stanie ponosić pełnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały Rada Miasta Gliwice wywiodła z przepisu art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru jednak ani ten przepis, ani jakkolwiek inny nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o takiej treści.

Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej w powiązaniu z przepisem art. 110 ust. 10 tej ustawy wprawdzie przyznaje radzie gminy kompetencję do opracowywania lokalnych programów pomocy społecznej, jednakże przyjmowane w tych programach rozwiązania muszą dodatkowo czynić zadość regulacjom ustawowym i obowiązującemu porządkowi prawnemu. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała tych wymogów nie spełnia.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej *podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych* jest zadaniem własnym gminy. Sposób jego realizacji określa art. 110 ust. 10 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Zdaniem organu nadzoru program, o którym mowa w art. 110 ust. 10 ustawy jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Jest formą pomocy skierowaną do mieszkańców gminy, po wcześniejszym rozeznaniu potrzeb gminy. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej mają charakter wewnętrzny. Biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z działalności ośrodka pomocy społecznej, rada gminy opracowuje, zgodnie z kompetencją wynikającą z treści art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, lokalny program pomocy społecznej, a następnie kieruje go do wdrożenia. Równocześnie przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, które odnoszą się do podjęcia aktu dotyczącego realizacji zadań gminy z zakresu pomocy społecznej, nie mogą być podstawą wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Akty takie nie posiadają bowiem cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów.

Programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie określonym tym programem. Programy są uchwałami wiążącymi samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy. Nie mogą zatem stanowić podstawy prawnej dla wydawanych aktów indywidualnych (por. St. Nitecki Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym komentarz do art. 110 ustawy o pomocy społecznej publ. LEX). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1998r. K 21/98 publ. OTKZu 1998 nr 7 poz. 116, zakres obowiązywania aktu wewnętrznego ograniczony jest tylko do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu taki akt i niedopuszczalne jest stosowania takiego aktu jako podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust.1 i 2 Konstytucji RP).

W związku z tym program osłonowy nie może rozstrzygać o żadnych prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy, a tym bardziej **nie może on** - tak jak w przedmiotowej sprawie - **stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych**.

Decyzja administracyjna jest podstawową formą przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Umocowanie do jej wydania może wynikać jedynie z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy ustawy o pomocy społecznej szczegółowo i wyczerpująco wyliczają w jakich przypadkach, jakiego rodzaju potrzeby mogą być sfinansowane z środków publicznych. Przepis art. 36 ustawy o pomocy społecznej w formie katalogu zamkniętego wymienia rodzaje świadczeń pomocy społecznej. Dokonując klasyfikacji przewidzianego w kwestionowanej uchwale świadczenia *udzielenia osobom starszym dofinansowania do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, należałoby stwierdzić, że spełnia on przesłanki właściwe dla zasiłku celowego, określonego w pkt 1 lit. c powyższego przepisu.

Zasady, kryteria i warunki przyznawania zasiłku celowego natomiast określają przepisy art. 39-41 ustawy o pomocy społecznej. Zasiłek ten jest świadczeniem fakultatywnym, przyznawanym na

zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na cele wskazane w art. 39 ust. 2 ustawy. Udzielenie pomocy w tej formie ustawodawca uzależnił od sytuacji finansowej strony ubiegającej się o przyznanie zasiłku oraz od posiadanych przez gminę środków finansowych. 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. Dokonuje tego - oczywiście w oparciu o przepisy procedury i prawa materialnego - ale po weryfikacji sytuacji konkretnych osób ubiegających się o świadczenie, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Rada nie może zatem w uchwale - zamiast organu I instancji - generalnie przesądzać o tym, komu i w jakich sytuacjach to świadczenie się należy. Tymczasem z treści Programu osłonowego (...) stanowiącego załącznik do uchwały wynika, że osoby, które złożą prawidłowo wypełniony wniosek oraz będą spełniały warunki wymienione w pkt 3 Programu są uprawnione do skorzystania z pomocy w nim przewidzianej, a pomoc ta zostanie przyznana w formie decyzji administracyjnej na okres 12 miesięcy (pkt 3 i 4 Programu). Program określa również wysokość świadczenia pieniężnego, które ma być w drodze tych decyzji przyznawane. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta, zastrzegając przy tym w treści Programu, że będzie on realizowany przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Gliwicach.

Tym samym należy odmówić zasadności stanowiska strony postępowania, wyrażonego w piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice Nr ZD.8120.3.36.2015 z dnia 2 października 2015r., jakoby: *program nie rozstrzyga o generalnym uprawnieniu mieszkańców Gliwic, a jedynie daje możliwość osobom spełniającym odpowiednie kryteria ubieganie się o uzyskanie dofinansowania do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej unormowania Programu przybierają formę - nie ogólnych postulatów, czy wytycznych - ale konkretnych już uprawnień dla określonej kategorii podmiotów, wiążąc organ administracji publicznej, który będzie rozpatrywał wnioski o przyznanie świadczenia. Takie zaś działanie jest równoznaczne z wkroczeniem Rady Miasta w samodzielne kompetencje organu wykonawczego, działającego w ramach określonych przepisami ustawy o pomocy społecznej.

Należy przy tym stwierdzić, że organ nadzoru nie odmawia Radzie Miasta Gliwice prawa do uchwalenia programu osłonowego (o którym to mowa w cytowanym przez stronę postępowania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2006 r.), stoi jednak na stanowisku, że program taki nie może w żaden sposób kreować uprawnień podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Wskazania wymaga, iż „jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121).” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 7 listopada 2013r., sygn. akt III Sa/Gd 583/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr IX/208/2015 Rady Miasta Gliwice w sprawie przyjęcia programu osłonowego Miasta Gliwice w zakresie udzielenia osobom starszym dofinansowania do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości. Unieważnienie bowiem jedynie pkt 3 i 4 załącznika do uchwały sprawiłoby, że uchwała ta w pozostałym zakresie stałaby się bezprzedmiotowa i niewykonalna, jako że istotą wprowadzanego przez Radę Miasta Programu osłonowego było przyznanie finansowego wsparcia określonej kategorii osób.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miasta Gliwice,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**