



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.251.2021

Katowice, dnia 26 marca 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/476/2021 Rady Miasta Gliwice 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”, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku 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 2020 r., poz. 1876 ze zm.).

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXIII/476/2021 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”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Gliwicki program osłonowy 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 podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 8 ust. 2, art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej: *Do zadań własnych gminy należy: podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych*. Natomiast z art. 110 ust. 9 i ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wynika, że: *Kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych -*

*dyrektor centrum usług społecznych, składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - centrum usług społecznych, oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.*

Powołane wyżej przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej (wskazane również w podstawie prawnej uchwały), upoważniają radę gminy do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniających potrzeby w zakresie pomocy społecznej wynikające z corocznego sprawozdania z działalności ośrodka pomocy społecznej oraz podejmowania *innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacja programów osłonowych.*

Należy podkreślić, 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 rozstrzyganie 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 – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. I SA/Wa 332/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził, że *uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.*

Powyższy sposób rozumienia tego przepisu potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I OSK 614/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Sąd wskazał, iż art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem ogólnym (blankietowym), precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach przepisu) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Z tych przyczyn nie jest to, w ocenie NSA, właściwa podstawa prawna do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie programu (czyli uchwały intencyjnej). Programy osłonowe formułowane na gruncie tej podstawy prawnej dotyczyć powinny kwestii uregulowanych w tej samej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń.

Zasiłek celowy jest jednym ze świadczeń pieniężnych z zakresu pomocy społecznej, przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 106 ustawy o pomocy społecznej. Za istotne naruszenie prawa w analizowanej sprawie trzeba uznać określenie przez Radę w akcie planistycznym przesłanek uzyskania zasiłku celowego, które powinny zostać zweryfikowane w toku postępowania administracyjnego.

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. Nie mogą również stanowić podstaw do wydawania aktów indywidualnych, ani też ingerować w sposób prowadzenia konkretnych postępowań administracyjnych. W związku z powyższym ustalenie 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.

Zdaniem organu nadzoru nie istnieje żadna podstawa prawna zezwalająca na ustalenie - w drodze "programu osłonowego" szczegółowych zasad udzielania dofinansowania związanych z zwiększonymi kosztami grzewczymi, w formie zasiłków celowych. Z treści Programu wynika, że wszystkim osobom, które spełnią kryteria określone w jego pkt III (Warunki niezbędne do skorzystania z dofinansowania w ramach GPO) przyznana zostanie pomoc finansowa w formie zasiłku celowego w wysokości określonej w pkt IV Programu (Sposób obliczenia wysokości pomocy), 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 - art. 41 ustawy o pomocy społecznej.

Zasiłek celowy ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na zaspokojenie konkretnej potrzeby bytowej. Świadczenie to ma co do zasady charakter jednorazowy 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 ustawy). 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. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych pierwszej i drugiej instancji organ przyznający zasiłek celowy jest zobowiązany realistycznie ocenić, czy zaspokojenie potrzeby bytowej, której sfinansowania żąda wnioskodawca, jest w świetle jego sytuacji życiowej rzeczywiście niezbędne oraz czy bez uszczerbku dla zaspokajania innych niezbędnych potrzeb sfinansowanie to może nastąpić ze środków własnych wnioskodawcy. Organ w pierwszej kolejności powinien ustalić, czy przyznanie zasiłku spełnia przesłanki określone w art. 39 ust. 1 oraz czy jego otrzymanie umożliwi wnioskodawcy życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (komentarz do art. 39 ustawy - Sierpowska Iwona, Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: WKP 2017, LEX).

Przepis art. 41 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej również nie może stanowić podstawy do podjęcia ogólnych zasad przyznawania specjalnego zasiłku celowego, bowiem zasiłek ten może zostać przyznany tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z orzecznictwem sądowym *szczególnie uzasadniony przypadek to taka sytuacja życiowa osoby lub rodziny, która ponad wszelką wątpliwość, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych istniejącego stanu rzeczy, pozwala stwierdzić, że tak drastyczne, tak dotkliwe w skutkach i ingerujące w plany życiowe zdarzenia nie należą do zdarzeń codziennych ani do zdarzeń nadzwyczajnych* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 164/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Organ pomocy społecznej powinien każdorazowo rozpatrzyć indywidualnie, czy dana sytuacja mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w art. 41 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że rada gminy na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej uprawniona jest do podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego, nie może tego jednak dokonać w drodze programu osłonowego (pkt III.3. Programu), a odrębną uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego.

Mając na względzie wyżej wskazane okoliczności należy stwierdzić, że przyznanie przez Radę Miasta Gliwice uprawnień dla mieszkańców do uzyskania dofinansowania związanego z zwiększonymi kosztami grzewczymi (w formie zasiłków celowych), w przedmiotowym programie osłonowym, stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej, należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta w § 4 uchwały wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej powinna być adresowana wyłącznie do właściwego organu pomocy społecznej. Program pomocy społecznej jest dokumentem planistycznym. Stanowi on ogólny plan działania gminy na danym polu. 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, tj. nie może zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących mieszkańców gminy. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy. Niedopuszczalne jest więc uzależnianie wejścia w życie tej uchwały od urzędowej promulgacji.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, co czyni podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 24 marca 2021 r. Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice złożyła wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano m.in. na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 430/19 oraz że *Uchwała będąca przedmiotem postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym posiada taką samą*

podstawę prawną i analogiczne regulacje, jak przyjęte przez Radę Miasta Gliwice w kwestionowanej uchwale nr XXIII/476/2021. Wymaga podkreślenia, że organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w powołanym już wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I OSK 614/16, jak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 235/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym - Art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że do zadań własnych gminy należy podejmowanie przez radę gminy zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Natomiast w art. 110 ust.10 tej ustawy stwierdzono, że rada gminy, biorąc po uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Przywołane przepisy stanowią zatem upoważnienie dla rady gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów programowych. (...). Przepisy będące podstawą prawną niniejszej uchwały - dają podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, nie dają natomiast kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego. Tak więc akt taki nie powinien być publikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podzielić trzeba bowiem stanowisko organu nadzoru, że akt ten nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien tworzyć uprawnień i zakresu obowiązków dla podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną.

Dodatkowo, w przedmiotowym piśmie wskazano, iż: *Jak wynika z rozeznania inne gminy podjęły uchwały przyjmujące Lokalne Programy Osłonowe, które wprowadzają analogiczne regulacje i nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Należą do nich m.in.*

1. Uchwała XVIII/317/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 czerwca 2015 r.
2. Uchwała Nr XL.391.2018 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 21 maja 2018 r.
3. Uchwała nr LIX/1375/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2018 r.
4. Uchwała Nr 85/19/VIII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 28 maja 2019 r.
5. Uchwała Nr XXVI/333/2020 Rady Miasta Zakopane z dnia 30 grudnia 2020 r.

Organ nadzoru poprzestanie jedynie na wskazaniu, że nie jest upoważniony do oceny legalności uchwał podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego położone poza obszarem Województwa Śląskiego.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIII/476/2021 Rady Miasta Gliwice 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”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

---

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego