



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1014.2021

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 9 listopada 2021 r.



Katowice, dnia 9 listopada 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 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam 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 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa” 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.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 października 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXX/633/2021 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. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 października 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwał powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy: *Do zadań własnych gminy należy: podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozestnanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.*

Natomiast z art. 110 ust. 9 i ust. 10 ustawy 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.*

Organ nadzoru zaznacza, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Powołane wyżej przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy (wskazane również w podstawie prawnej uchwały), upoważniają radę miasta 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 rozeznaczonych 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 jest przepisem ogólnym (blankietowym), precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach przepisu) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych 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.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 39 – art. 41 ustawy:

art. 39.

- 1. W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy.*
- 2. Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.*
- 3. Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne.*
- 4. Zasiłek celowy może być przyznany w formie biletu kredytowanego.*

art. 39a.

- 1. Zasiłek celowy może być przyznany również w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego.*
- 2. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1, może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną.*

art. 40.

- 1. Zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego.*
- 2. Zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej.*
- 3. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.*

art. 41.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:

- 1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;*
- 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.*

Zasiłek celowy jest jednym ze świadczeń pieniężnych z zakresu pomocy społecznej, przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 ustawy. 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 podstawy do wydawania aktów indywidualnych (tj. nie mogą zatem regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy), ani też ingerować w sposób prowadzenia konkretnych postępowań administracyjnych. Stanowiąc one mogą jedynie zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy,

poprzez ich wdrożenie. Inaczej mówiąc programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie określonym tym programem. Są uchwałami wiążącymi samą radę miasta i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy. 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.

W ocenie 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 (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 - art. 41 ustawy.

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 ustawy 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 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.

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.

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Na marginesie, organ nadzoru zaznacza, że powyżej omówione uwagi były już wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 26 marca 2021 r., Nr NPII.4131.1.251.2021, stwierdzającym w całości 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”. Powyżej wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze było przedmiotem postępowania sądowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach, który wyrokiem z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/GI 579/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - oddalił skargę Prezydenta Miasta Gliwice na omawiane rozstrzygnięcie nadzorcze. W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd wskazał, że: *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 osłonowych. 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. (...). Zakwestionowana uchwała wprowadza natomiast kryteria, które modyfikują kryteria ustawowe, przesądzając niejako o treści wydawanych w tym zakresie decyzji. Dotyczy to np. częstotliwości przyznawanej pomocy (IV.1), bądź jej wysokości (IV.2). W pewnych sytuacjach, przy spełnieniu przesłanek tam określonych wręcz istniałoby zobowiązanie wydania decyzji pozytywnej dla strony. Organ przyznający zasiłek - tak w zakresie przyznania świadczenia, jak i w kwestii jego wysokości - samodzielnie wydaje jednak rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego. Dokonuje tego w oparciu o przepisy procedury i prawa materialnego, ale po weryfikacji sytuacji konkretnych osób ubiegających się o świadczenie, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Uchwała organu samorządu terytorialnego nie może zmieniać regulacji ustawowych.* Od przedmiotowego wyroku nie został wniesiony środek zaskarżenia i wyrok ten stał się prawomocny od dnia 24 sierpnia 2021 r.

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 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”, 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



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.1014.2021

Katowice, 8 listopada 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności 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 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa” 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.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 października 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXX/633/2021 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. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 października 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy: *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 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.

Organ nadzoru zaznacza, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Powołane wyżej przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy (wskazane również w podstawie prawnej uchwały), upoważniają radę miasta 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 rozeznaczonych 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 jest przepisem ogólnym (blankietowym), precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach przepisu) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych 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.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 39 – art. 41 ustawy:

art. 39.

- 1. W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy.*
- 2. Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.*
- 3. Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne.*
- 4. Zasiłek celowy może być przyznany w formie biletu kredytowanego.*

art. 39a.

- 1. Zasiłek celowy może być przyznany również w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego.*
- 2. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1, może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną.*

art. 40.

- 1. Zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego.*
- 2. Zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej.*
- 3. Zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.*

art. 41.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:

- 1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;*
- 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.*

Zasiłek celowy jest jednym ze świadczeń pieniężnych z zakresu pomocy społecznej, przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 ustawy. 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 podstawy do wydawania aktów indywidualnych (tj. nie mogą zatem regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy), ani też ingerować w sposób prowadzenia konkretnych postępowań administracyjnych. Stanowiąc one mogą jedynie zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy, poprzez ich wdrożenie. Inaczej mówiąc programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie określonym tym programem. Są uchwałami wiążącymi samą radę miasta i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy. 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.

W ocenie 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 (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 - art. 41 ustawy.

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 ustawy 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 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.

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.

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Na marginesie, organ nadzoru zaznacza, że powyżej omówione uwagi były już wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 26 marca 2021 r., Nr NPII.4131.1.251.2021, stwierdzającym w całości 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”. Powyżej wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze było przedmiotem postępowania sądowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach, który wyrokiem z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 579/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - oddalił skargę Prezydenta Miasta Gliwice na omawiane rozstrzygnięcie nadzorcze. W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd wskazał, że: *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 osłonowych. 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. (...). Zakwestionowana uchwała wprowadza natomiast kryteria, które modyfikują kryteria ustawowe, przesądzając niejako o treści wydawanych w tym zakresie decyzji. Dotyczy to np. częstotliwości przyznawanej pomocy (IV.1), bądź jej wysokości (IV.2). W pewnych sytuacjach, przy spełnieniu przesłanek tam określonych wręcz istniałoby zobowiązanie wydania decyzji pozytywnej dla strony. Organ przyznający zasiłek - tak w zakresie przyznania świadczenia, jak i w kwestii jego wysokości - samodzielnie wydaje jednak rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego. Dokonuje tego w oparciu o przepisy procedury i prawa materialnego, ale po weryfikacji sytuacji konkretnych osób ubiegających się o świadczenie, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Uchwała organu samorządu terytorialnego nie może zmieniać regulacji ustawowych.* Od przedmiotowego wyroku nie został wniesiony środek zaskarżenia i wyrok ten stał się prawomocny od dnia 24 sierpnia 2021 r.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności 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, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **11 listopada 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego