

Projekt

Nr korespondencji SOD.....

UCHWAŁA NR

RADY MIASTA GLIWICE

z dnia [Click here to enter a date.](#)

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.251.2021
z dnia 26.03.2021 r.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) na wniosek Prezydenta Miasta Gliwice

**Rada Miasta Gliwice
uchwała, co następuje:**

§ 1. Wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.251.2021 z dnia 26 marca 2021 r. stwierdzające 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”.

§ 2. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazanym w treści projektu uchwały, Wojewoda Śląski stwierdził nieważność w całości uchwały Nr XXIII/476/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 lutego 2021r. 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”.

Zdaniem organu nadzorczego uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości. Należy zwrócić uwagę, że poglądy przedstawione w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.251.2021 z dnia 26 marca 2021 r. odbiegają od stanowiska zawartego w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r. (sygn. Akt I OSK 430/19). Wyrok został wydany w wyniku skargi kasacyjnej od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2018 r. (sygn. akt IV SA/Wr 429/18). 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.

Wojewoda zarzuca uchwale 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” istotne naruszenie prawa - art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2020 roku poz 1876 z późn. zm.).

Jak wynika z przepisów ustrojowych, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie prawa w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Na podstawie zaś upoważnień ustawowych gminie przysługuje uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze. Przepisami prawa materialnego, w oparciu o które podjęto badaną uchwałę były regulacje ustawy o pomocy społecznej. Jednym z jej głównych celów jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Realizacja tego zamierzenia odbywa się m.in. poprzez szeroki katalog świadczeń pieniężnych i niepieniężnych wymienionych w art. 36 pkt 1 i pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, do których zalicza się również zasiłek celowy, przyznawany w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, opału, czy też odzieży. Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa w głównej mierze na gminach, zaś do ich zadań własnych należy podejmowanie działań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznania potrzeb lokalnej społeczności, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych, a także lokalnych programów pomocy społecznej. Należy zgodzić się, że wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić samostanowiącej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że w podstawie prawnej uchwały wskazano także przepis art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowiący, że rada gminy może w drodze uchwały podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 (kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej) i w ust. 1 pkt 2 (kryterium dochodowe na osobę w rodzinie), uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Kwestionowana uchwała, analizowana w takim kontekście prawnym, będzie zatem miała już inny charakter, aniżeli akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż jej regulacje w sposób oczywisty będą odnosiły się do ogółu mieszkańców gminy, a nie tylko do podmiotów organizacyjnie powiązanych z jej organem wykonawczym. Najistotniejsze przy tym będzie zaś to, że wydana ona będzie na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm. Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10, z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, z dnia 22 listopada 2005 r., I OSK 971/05, z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/09, z dnia 21 grudnia 2005 r. I OSK 1191/05, z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, z dnia 1 marca 2001 r., SA/Bk 1532/00). W procesie kwalifikacji poszczególnych

regulacji i nadawania im waloru aktów prawa miejscowego niezbędne będzie ustalenie, czy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym są skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów na terenie właściwości danego organu. W przypadku pozytywnej odpowiedzi będziemy mieli do czynienia z aktem prawa miejscowego. Przy czym od razu zaznaczyć należy, że charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w w/w przywołanym wyroku „W myśl 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, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Stosownie zaś do art. 17 ust. 2 pkt 4 tej 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. Powyższe świadczy o braku uzasadnienia dla wywodzonych w skardze kasacyjnej twierdzeń, że normodawca lokalny wprowadził w sposób nieuprawniony zasady udzielenia ustanowionego przez siebie świadczenia z zakresu pomocy społecznej, wkraczając w ustawowy katalog świadczeń. Możliwość wprowadzania programów osłonowych przez normodawcę gminnego została bowiem ustalona z woli ustawodawcy. Zgodnie z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.” Z powyższego wynika, że rada gminy mogła w oparciu o wymienione przepisy prawa przyjąć program osłonowy zawierający regulacje dotyczące udzielenia zasiłku celowego określonej grupie mieszkańców. Pogląd ten pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Wojewody Śląskiego w kwestii zakwalifikowania 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” jako aktu prawa miejscowego. Należy zgodzić się ze stanowiskiem NSA, że „(...) w niniejszej sprawie lokalny prawodawca wśród przepisów stanowiących podstawę wprowadzanych uregulowań przywołał również art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, przyjmując rozwiązania podwyższające kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania pomocy mającej na celu rekompensatę zwiększonych kosztów grzewczych lokalu związanych z trwałą zmianą systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na skroplony gaz ziemny LNG, co zmienia w sposób istotny charakter tego aktu normatywnego. Wspomnieć w tym miejscu wypada, że o charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm”.

W przywołanym wyroku wskazano też, że „Co do zasady, prawo miejscowe stanowione jest (w granicach określonych konstytucyjnie i ustawowo) z powodu "ewenementu lokalnego", czyli potrzeby takiej regulacji, która nie występuje równocześnie na terytorium całego kraju. (por. J. Boć, J. Jeżewski, w: Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r., red. J. Boć, Wrocław 1998 r., s. 155). Wynika to z tego, że prawodawca krajowy nie jest w stanie uwzględnić specyfiki i potrzeb lokalnych stanowiąc przepisy o wymiarze krajowym. Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że akty prawa miejscowego - w przeciwieństwie do aktów o charakterze wewnętrznym - mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o mocy powszechnie obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu stanowiącego dany akt, wydawanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo przewidziany sposób (wyroki z: 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09, 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 720/13).”

W zakresie podniesienia kryterium dochodowego w celu przyznania zasiłku celowego w ramach Gliwickiego programu osłonowego podkreślić należy, że WSA w uzasadnieniu wyraził pogląd, że uchwała „(...)z jednej strony określała istniejący problem społeczny związany z potrzebą zmniejszenia kosztów ogrzewania lokali mieszkalnych poprzez zmianę paliwa grzewczego, z drugiej zaś wprowadzała propozycje jego rozwiązania w formie powszechnie wykorzystywanych w systemie pomocy społecznej świadczeń w postaci zasiłków celowych, dla których - co istotne - kryterium dochodowe zostało określone na poziomie 250% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz 200% kryterium dochodowego rodziny (§5 ust. 2 pkt 3 uchwały). Ukształtowane w ten sposób kryteria dochodowe, mające korzystniejszy dla beneficjentów charakter, aniżeli kryteria ustawowe, w sposób bezpośredni wynikają z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 8 ust. 2 u.p.s. i realizują uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do organizacji pomocy społecznej z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności.”