



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28 lutego 2025 r.

Znak:PNK.I.4131.39.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/76/2025 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie: *przyjęcia „Programu osłonowego w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025”* w części obejmującej:

- pkt 8 Programu osłonowego w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025, stanowiącego załącznik do uchwały,
- załącznik nr 1 do Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ćmielowie na sesji w dniu 24 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę nr XV/76/2025 w sprawie: *przyjęcia „Programu osłonowego w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025”*. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 30 stycznia 2025 r. Organ nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 24 lutego 2025 r. Rada Miejska złożyła wyjaśnienia w terminie.

W toku badania legalności uchwały nr XV/76/2025 organ nadzoru stwierdził, że uchwała w sposób istotny narusza art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”) poprzez zawarcie w Programie osłonowym w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025, stanowiącym załącznik do uchwały (dalej: „Program”),

przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, w sposób bezpośredni ingerujących w prawa i obowiązki mieszkańców gminy.

Rada Miejska w Ćmielowie w § 1 uchwały postanowiła przyjąć „Program osłonowy w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025”, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała m. in. art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W pkt 8 Programu, zatytułowanym „sposób realizacji programu”, Rada Miejska określiła warunki udzielenia pomocy obejmującej zwrot wydatków poniesionych na leki, wskazując zakres podmiotowy adresatów Programu, wysokość przyznawanej pomocy, procedurę ubiegania się o przyznanie pomocy, w tym wzór wniosku o jej udzielenie, a także ramy czasowe, w obrębie których pomoc może zostać udzielona. Ponadto Rada Miejska określiła sytuacje, w których pomoc nie przysługuje, a także wskazała, że wniosek złożony bez wymaganych załączników i niespełniający warunków Programu pozostawia się bez rozpatrzenia.

Zgodnie z treścią 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. Z kolei art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9 tego przepisu, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 17 ust. 2 pkt 4 jak i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jako podstawa do podjęcia aktu dotyczącego realizacji zadań gminy z zakresu pomocy społecznej, nie może być podstawą do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Akty te nie posiadają bowiem cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Uchwała podjęta na podstawie wskazanych uregulowań jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, podejmowaną dla wykonania ustawowo określonych kompetencji. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę. Program wpisuje się w obszar strategii gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąc formę pomocy adekwatną do potrzeb konkretnej gminy. Jego treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Treść wskazanych przepisów nie stanowi zatem podstawy prawnej do tworzenia aktów prawa miejscowego.

Wskazane powyżej stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. akt: III SA/Kr 906/21 Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Krakowie wyjaśnił, że normy zawarte w art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej *nie mogą regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy. Zatem programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie nimi określonym. Stanowią uchwały wiążące samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16.06.2021 r., sygn. akt: II SA/GI 525/21).* Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt: III OSK 7469/21 wskazał, 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 SamGminU, jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie zawiera ona norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, jak wskazano wyżej, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące (...). Nie można zatem wprowadzać uchwałą norm, które będą bezwzględnie wiązać organ pomocy społecznej na etapie oceny zasadności przyznania zasiłku i jego wysokości. Czym innym jest bowiem określenie ogólnych wytycznych przyznawania przedmiotowego zasiłku, a czym innym wprowadzenie norm powszechnie obowiązujących odnoszących się do zakresu podmiotowego beneficjentów programu, przesłanek udzielenia zasiłku, a także trybu jego przyznawania.*

Podstawę przyznawania zasiłków celowych stanowi art. 39 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Ust. 2 tego przepisu precyzuje, iż zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

Zasiłek celowy przyznawany jest na podstawie uznania administracyjnego, które obejmuje zarówno uznanie zgłoszonej potrzeby za odpowiadającą celowi świadczenia, jak i określenie jego wysokości. Nie oznacza to jednak, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uszczegóławiać ustawowe przesłanki udzielania zasiłku i to w sposób bezwzględnie wiążący dla organu pomocy społecznej. Kwestię tę reguluje bowiem całościowo ustawa o pomocy społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym powyżej orzeczeniu zaznaczył, że *organ pomocy społecznej za materialnoprawną podstawę swojego działania powinien przyjąć art. 39 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i na podstawie tego przepisu ustalić, czy osoba wnioskująca o przyznanie zasiłku znajduje się w sytuacji bytowej uprawniającej do jego uzyskania. Natomiast wprowadzanie dodatkowych przesłanek materialnoprawnych w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania zasiłku należy uznać za*

wypaczenie woli ustawodawcy, który nie zdecydował się na uszczegółowienie tej kwestii w PomSpołU, ani nie wprowadził osobnej delegacji do wydania przez organ gminy aktu prawa miejscowego (...) zasiłek celowy ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na zaspokojenie konkretnej potrzeby bytowej. Świadczenie to ma co do zasady charakter jednorazowy i wymaga wcześniejszego przeprowadzenia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 106 i n. PomSpołU. Przepisy te kreują kompleksowo procedurę przyznawania świadczeń, pozostawiając organowi kwestię oceny przesłanek materialnoprawnych. Przy tym wyraźnie widać, że ustawodawca relewantne znaczenie przyznaje wywiadowi środowiskowemu, który ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej (art. 107 ust. 1 PomSpołU). To wywiad środowiskowy powinien stanowić podstawowe źródło informacji o sytuacji osobistej i majątkowej osoby ubiegającej się o wypłatę zasiłku. Nie można zatem wprowadzać uchwałą norm, które będą bezwzględnie wiązać organ pomocy społecznej na etapie oceny zasadności przyznania zasiłku i jego wysokości.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż z analizy postanowień uchwały wynika, że Rada Miejska, przekraczając przysługujące jej kompetencje, wprowadziła do Programu postanawiania rozstrzygające o kwestii praw i obowiązków mieszkańców gminy. Przede wszystkim w pkt 8 ppkt 1, 2 i 14 Programu ustalono wymogi dotyczące wniosku o przyznanie pomocy oraz określono wzór wniosku, stanowiącego załącznik nr 1 do Programu. Jednocześnie w pkt 8 ppkt 17 przyjęto, że wniosek złożony bez wymaganych załączników i niespełniający warunków Programu pozostawia się bez rozpatrzenia. W Programie określono także krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania tego świadczenia (pkt 8 ppkt 5 Programu), termin na składanie wniosków o przyznanie pomocy (pkt 8 ppkt 11 i 18 Programu) oraz wysokość świadczenia (pkt 8 ppkt 8 Programu). Ponadto w ppkt 15 i 16 zostały określone sytuacje, w których pomoc nie zostanie udzielona, a zatem osoby nie spełniające wskazanych w uchwale kryteriów, nie będą mogły uzyskać świadczenia, którego uchwała dotyczy.

Powyższe okoliczności wskazują, że przedmiotowa uchwała w opisanym powyżej zakresie wykracza poza delegację ustawową do opracowania programu ośłonowego, jako aktu wewnętrznego o charakterze planistycznym. Bez wyraźnego upoważnienia ustawowego formułuje bowiem dyrektywy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a tym samym w sposób bezpośredni ingeruje w prawa i obowiązki mieszkańców gminy. Jednocześnie w sposób nieuprawniony zawęża swobodę decyzyjną organów pomocy społecznej. Staje się w ten sposób podstawą do wydawania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, co powinno następować w drodze decyzji administracyjnej. Powyższe sprawia, że uchwała w części obejmującej pkt 8 Programu w sposób istotny narusza prawo, bowiem w oparciu o delegację do wydania aktu o charakterze wewnętrznym. Uchwała taka natomiast powinna być wydana na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego, które w tym przypadku

nie daje podstawy do ustalania trybu i zasad obowiązujących podczas przyznawania pomocy mieszkańcom gminy.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr XV/76/2025 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie: przyjęcia „Programu osłonowego w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025” w części dotyczącej pkt 8 Programu osłonowego w zakresie zmniejszania wydatków na leki poniesionych przez mieszkańców Gminy Ćmielów na rok 2025, stanowiącego załącznik do uchwały oraz załącznika nr 1 do Programu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2619254.7387308.9508894
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.39.2025
Data dokumentu	28.02.2025
Skrót dokumentu	68D41980BBBF96B23F80AB6799E979D110DAF3F3
Wersja dokumentu	1.17
Data podpisu	28.02.2025 12:49:31
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.43.43.

Data wydruku: 03.03.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)