



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 lutego 2024 r.

Poz. 1116

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.41.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 i 3, § 2 i 3, § 5, § 9 oraz w zakresie słowa „zasad” w tytule uchwały nr LXII/426/24 Rady Miasta Sejny z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2024.

UZASADNIENIE

W dniu 26 stycznia 2024 r. Rada Gminy Sejny podjęła uchwałę nr LXII/426/24 w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2024, która w dniu 29 stycznia 2024 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 lutego 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.”, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast w myśl 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.

W analizowanej uchwale Rada Miasta Sejny postanowiła określić zasady udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2024, stanowiąc, iż:

- „Głównym celem Programu jest wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad:

- 1) dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności,
- 2) osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz orzeczeniem równoważnym, zgodnie z art. 5 i art. 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych” - § 1 ust. 2;

- „Usługa opieki wychnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania w ramach Programu „Opieka wychnieniowa” - edycja 2024, przyznawana jest na wniosek członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę” - § 1 ust. 3;
- „W ramach Programu ustalony jest limit 240 godzin dla usługi opieki wychnieniowej świadczonej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej” - § 2;
- „Usługi w ramach Programu „Opieka wychnieniowa”, zgodnie z limitem określonym w § 2 świadczone będą nieodpłatnie” - § 3;
- „Koszt realizacji jednej godziny usługi opieki wychnieniowej w Mieście Sejny wynosi 40 zł brutto (słownie: czterdzieści złotych)” - § 5.

W tym miejscu należy wskazać, iż Program Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wychnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024, zmierza do zwiększenia dostępności tego rodzaju wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów i rozwijania systemu opieki wychnieniowej na poziomie lokalnym. Program kierowany jest do członków rodzin lub opiekunów, którzy wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności, a także nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności albo orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Realizacja Programu następuje w trybie naboru wniosków.

W Programie określono adresatów programu (Rozdział IV), Zakres podmiotowy i przedmiotowy Programu w tym zasady świadczenia usługi opieki wychnieniowej (Rozdział V), formy w jakich Program jest realizowany (Rozdział V ust. 6), limit usług (Rozdział V ust. 11-12), zasady odpłatności dla uczestnika Programu (Rozdział V ust. 19).

Mając na uwadze kompleksowe uregulowanie resortowego programu wsparcia osób niepełnosprawnych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej należy uznać, iż Rada Miasta nie jest uprawniona do konkretyzowania ani powielania zasad udzielania pomocy w ramach programu rządowego „Opieka Wychnieniowa”. Elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne wynikają bowiem bezpośrednio z treści przedmiotowego programu, żaden więc z organów na szczeblu samorządowym nie może stanowić w tym zakresie.

Uchwała Rady Miasta Sejny w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wychnieniowa” - edycja 2024 w zakresie w jakim stanowi o zasadach programu podjęta została bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej. Żaden z przepisów obowiązującego prawa – ani sam Program – nie zawiera bowiem upoważnienia do ustalenia przez Radę zasad udzielania pomocy w ramach programu „Opieka wychnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru podjął działania nadzorcze celem wyeliminowania z uchwały norm zawierających zasady udzielania pomocy w ramach programu (§ 1 ust. 2 i 3, § 2, § 5 uchwały), sprowadzając niniejszą uchwałę do kategorii uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji gminnego programu osłonowego.

Ponadto, koniecznym jest usunięcie z obrotu prawnego § 3 uchwały, jako przepisu bezpośrednio dotyczącego jednostki redakcyjnej (§ 2), podlegającej stwierdzeniu nieważności mocą niniejszego rozstrzygnięcia. Pomiędzy niniejszymi jednostkami redakcyjnymi zachodzi bowiem związek logiczny, zgodnie z którym § 3 nie może istnieć bez § 2, który zawiera do niego odesłanie.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził ponadto podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.), polegającym na skierowaniu uchwały nr LXII/426/24 Rady Miasta Sejny z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wychnieniowa” - edycja 2024 do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego (§ 9 uchwały).

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006).

Również powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie stanowi samoistnej i wystarczającej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego. Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie prawniczym poprzez art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. ustawodawca stwarza możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy poprzez ustawy szczególne. Podkreślić należy, że powołanie się na wyliczenie zawarte w art. 18 ust. 2 nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia uchwały (ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, wyd. II WKP 2018).

Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego musi być aktem prawnym, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Wskazana uchwała nie może rozstrzygać bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, co jest właściwe aktom prawa miejscowego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 lutego 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że treść przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi podstawy prawnej do tworzenia aktów prawa miejscowego (sygn. akt I OSK 2742/15).

Organ nadzoru zauważa, że do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), 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.

W analizowanym przypadku za pozbawione podstawy prawnej należy zatem uznać działanie Rady, która uchwałą rozstrzyga o zasadach programu rządowego, podczas gdy uprawnienia decyzyjne i wykonawcze w tym przedmiocie mieszczą się w kompetencjach organu wykonawczego.

Program „Opieka wytchnieniowa” nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wskazane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały normy kompetencyjne odnoszą się jedynie do przyjęcia gminnego Programu „Opieka wytchnieniowa”, a tym samym do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotom.

Mając na względzie zakres wskazanych uchybień oraz konieczność wyeliminowania z uchwały norm zawierających zasady udzielania pomocy w ramach programu, niezbędnym jest także stwierdzenie nieważności w zakresie słowa „zasad” w tytule przedmiotowej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń