



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6536

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.613.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/134/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 sierpnia 2019 roku w sprawie realizacji przez Gminę Czechowice-Dziedzice Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” oraz z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr XIV/134/19 w sprawie realizacji przez Gminę Czechowice-Dziedzice Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z Programem „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowanego w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*. Z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa*. W konsekwencji rada gminy podejmując uchwałę, musi posiadać oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższego wymogu traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*. *Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa*. Zgodnie zaś 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*. Art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy

stanowi, że: 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Przede wszystkim, zdaniem organu nadzoru, uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych. Uchwała w sprawie realizacji programu „Opieka wytchnieniowa” podejmowana jest na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. 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*. Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie realizacji przez gminę programu „Opieka wytchnieniowa” wydana na podstawie powyższych przepisów ustawy o pomocy społecznej – nie stanowi aktu prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji stanowi, że *organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Tymczasem, przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie zawierają w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Upoważnienia takiego nie zawiera również art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej – stanowiący podstawę prawną uchwały programowej. Zgodnie z jego treścią *kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka 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* (art. 110 ust. 9 i ust. 10 ustawy o pomocy społecznej). Należy zauważyć, że akty programowe nie posiadają cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie ich do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzygają one o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz są aktami kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującymi sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Są to akty o charakterze planistycznym, programowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lutego 2007 roku sygn. akt II SA/Lu 25/07, Legalis nr 160740). Programy pomocy społecznej zatem – jako akty kierownictwa wewnętrznego - nie mogą być uznane za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, i z tego powodu podlegać publikacji w urzędowym publikatorze. Wymóg publikacji uchwały programowej nie wynika również z przepisów szczególnych, nie mieści się ona więc w katalogu innych aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 roku, sygn. akt IV SA/Wr 631/10, CBOSA).

Organ nadzoru zauważa przy tym, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak 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 jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą *nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości* (wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, Legalis nr 156468; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku sygn. akt: II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z powyższego powodu postanowienie § 6 uchwały przewidujące, że uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uzależnienie wejścia w życie aktu, który nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym od tego ogłoszenia jest bowiem niedopuszczalne. Należy przy tym zauważyć, że samo stwierdzenie nieważności § 6 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość zasadom określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Należy przy tym zauważyć, że Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach faktycznie nie uchwaliła własnego programu pomocy społecznej, lecz przystąpiła do Programu "Opieka wytchnieniowa" – edycja 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowanego w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Tymczasem z treści uchwały z jednej strony wynika, że Rada Miejska miała zamiar przystąpić do realizacji programu rządowego, a z drugiej strony Rada określiła zakres przedmiotowy i podmiotowy pomocy, zasady przyznawania pomocy, cele programu, podmiot realizujący program oraz zasady finansowania programu. Jeżeli więc intencją Rady było przystąpienie do programu rządowego, to nie należało określać elementów tego programu, gdyż wynikają one bezpośrednio z treści Programu "Opieka wytchnieniowa" – edycja 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jeżeli zaś celem Rady Miejskiej było uchwalenie odrębnego od rządowego programu pomocy społecznej, to nie należało przystępować do realizacji programu rządowego, tylko uchwalić własny program określający wszystkie jego elementy.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała jest wadliwa również z innych przyczyn. 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*. Z kolei zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej *rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania*. Programy przyjmowane na zasadzie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, jak wynika z powyższej argumentacji, nie stanowią aktów prawa miejscowego. Natomiast uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej stanowi akt prawa miejscowego. Konstrukcja uchwały przyjęta przez Radę Miejską w Czechowicach-Dziedzicach skutkuje tym, że organ stanowiący gminy w sposób niedopuszczalny nadał części postanowień uchwały, a mianowicie przepisom programowym, walor aktu prawa miejscowego. O ile dopuszczalne byłoby opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, to uzależnienie wejścia w życie uchwały zawierającej unormowania programowe od publikacji w dzienniku urzędowym, należy uznać za naruszenie przepisu art. 94 Konstytucji i art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przedmiotowa uchwała nie przewiduje więc dla części swych przepisów właściwego trybu nabycia mocy obowiązującej, gdyż Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach połączyła w jednej uchwale materię stanowiącą regulację właściwą dla aktu prawa miejscowego z regulacją właściwą dla aktu kierownictwa wewnętrznego. Z tej przyczyny uchwała istotnie narusza prawo.

Na marginesie należy zauważyć, że szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb pobierania opłat, powinny zostać określone przez Radę Miejską w Czechowicach-Dziedzicach w odrębnej, ogólnej uchwale, którą organ stanowiący gminy powinien podjąć w odniesieniu do wszystkich usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych na terenie Czechowicz-Dziedzic, a nie tylko w odniesieniu do usług realizowanych w ramach realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa”.

Co więcej, w § 1 ust. 4 uchwały wskazała, że *przyznane świadczenie jest nieodpłatne*. Uchwała podejmowana na zasadzie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej powinna określić szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb pobierania opłat. Wskazanie, że przyznane świadczenie jest nieodpłatne, nie stanowi prawidłowej realizacji delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy. Jeżeli Rada Miejska miałaby zamiar wprowadzić całkowite zwolnienia od opłat, to powinna określić szczegółowe warunki tego zwolnienia. Nie jest dopuszczalne wprowadzenie generalnego zwolnienia od opłat, gdyż w takim wypadku nie dochodzi do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 uchwała Nr XIV/134/19 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 sierpnia 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak