

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.71.2022.AZie

z dnia 31 maja 2022 r.

Rada Miejska w Skwierzynie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr L/378/22 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 28 kwietnia 2022r. w sprawie przyjęcia Programu Ośłonowego dla Gminy Skwierzyna "Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2022".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022r. Rada Miejska w Skwierzynie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Ośłonowego dla Gminy Skwierzyna "Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2022".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2022r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 poz. 2268, dalej „u.p.s.”).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 5 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z 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 j.t., dalej „u.o.a.n.”) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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, natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy.

Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

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 ośłonowych. Stosownie natomiast do art. 110 ust. 10 ustawy, rada gminy, biorąc pod uwagę

potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. takiego upoważnienia nie zawierają. W szczególności przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. nie stanowi właściwej podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego, gdyż jest przepisem ogólnym precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Nie jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej. Programy osłonowe formułowane na jej gruncie dotyczyć winny kwestii uregulowanych w tej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń (por. wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., I OSK 614/16, CBOSA).

Wskazać też należy, że z informacji Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej program „Korpus Wsparcia Seniorów” jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie wsparcia działań na rzecz seniorów niesamodzielnych ze względu na wiek oraz stan zdrowia. Program umożliwia uzyskanie przez gminy wsparcia finansowego w 2022r. ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację działań na rzecz ochrony seniorów przed zakażeniem COVID-19. Celem programu - realizowanego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. - jest zapewnienie usługi wsparcia na rzecz seniorów w wieku 65 lat i więcej przez świadczenie usług wynikających z rozeznaczonych potrzeb na terenie danej gminy, wpisujących się we wskazane w programie obszary oraz poprawa poczucia bezpieczeństwa oraz możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych przez dostęp do tzw. „opieki na odległość”.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, albowiem nie stanowi aktu prawa miejscowego (tj. nie określa w sposób generalny i abstrakcyjny reguł postępowania wyznaczonej grupie adresatów). Obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym nie wynika również ze wskazanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s., ani z art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020.568 ze zm.), wprowadzającego regulacje dotyczące Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, utworzonego m.in. w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (por. art. 65 ust. 5 pkt 1 ustawy).

W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji.

Wylimitowanie z obrotu prawnego § 5 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli