

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.242.2019.ACZE
z dnia 5 grudnia 2019 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 t. j.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zwierzyn z dnia 30 października 2019 r. nr XIII/72/2019 w sprawie ustanowienia lokalnego programu Gminy Zwierzyn "Opieka wytchnieniowa".

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2019 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr XIII/72/2019 w sprawie ustanowienia lokalnego programu Gminy Zwierzyn "Opieka wytchnieniowa". Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r.

Uchwałą Nr XIII/72/2019 Rada Gminy Zwierzyn przyjęła lokalny program Gminy Zwierzyn „Opieka wytchnieniowa”. W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej bowiem żaden z przepisów obowiązującego prawa nie zawiera upoważnienia do podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie ustanowienia lokalnego programu „Opieka wytchnieniowa”.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady 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.

Organ nadzoru wskazuje iż rządowy program „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2019 został przyjęty na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018r. poz. 2192). Zgodnie z art. 6 ww. tej ustawy środki Funduszu przeznacza się na realizację:

- 1) programów rządowych i resortowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 5, w tym obejmujących realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych,
- 2) zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych,
- 3) zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przyjąć resortowy program wsparcia osób niepełnosprawnych, mający na celu wsparcie społeczne lub zawodowe osób niepełnosprawnych oraz realizację zadań, o których mowa w art. 6 pkt 2 i 3 (art. 7 ust. 5 ustawy). Program „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kierowany jest do dzieci i osób niepełnosprawnych, których członkowie rodzin lub opiekunowie wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu opieki oraz podniesienia swoich umiejętności i wiedzy w zakresie opieki nad tymi osobami.

Celem głównym Programu jest wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednio opiekę nad: 1) dziećmi niepełnosprawnymi z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: a) konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, b) konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, oraz 2) osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności – poprzez możliwość uzyskania doraźnej, czasowej pomocy w formie usług opieki wytchnieniowej.

W ramach celu głównego wyznaczone są następujące cele szczegółowe: 1) wzmocnienie dotychczasowego systemu wsparcia poprzez świadczenie usług opieki wytchnieniowej dla członków rodzin lub opiekunów, 2) wsparcie finansowe gmin/powiatów w zakresie realizacji usług opieki wytchnieniowej, 3) specjalistyczne poradnictwo tj. wsparcie psychologiczne lub terapeutyczne członków rodzin lub opiekunów, 4) nauka w zakresie pielęgnacji, rehabilitacji i dietetyki członków rodzin lub opiekunów dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością i osób niepełnosprawnych.

Program adresowany jest do gmin i powiatów, w których istnieje potrzeba świadczenia usług opieki wytchnieniowej.

W Programie określono zarówno tryb przystąpienia do Programu, który polega na złożeniu do właściwego wojewody przez Gminę wniosku o przystąpienie do Programu (rozdział VIII), jak i zasady świadczenia usługi opieki wytchnieniowej w ramach Programu, w tym maksymalny koszt jednej godziny usługi (rozdział V ust. 5 -7) i limity usług w roku 2019 (rozdział V ust. 9). W rozdz. V ust. 12 programu wskazano zaś, że gmina przyznaje usługę opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub w formie pobytu całodobowego na wniosek członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę, wydając decyzję administracyjną.

Rada nie została upoważniona przez obowiązujące przepisy prawa zarówno do stanowienia lokalnego programu w celu realizacji rządowego Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jak też regulowania w drodze uchwały warunków uzyskiwania pomocy w ramach takiego programu, w tym ustalania odpłatności za usługi świadczone w ramach opieki wytchnieniowej.

Przyjęty na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych program rządowy zawiera już bowiem postanowienia dotyczące zasad udzielania omawianego wsparcia.

W ocenie organu nadzoru podstawy do podjęcia uchwały Nr XIII/72/2019 nie stanowi powołany art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U.2019.1507 j.t). Zgodnie z tym przepisem, do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Wskazany przepis należy traktować jako podstawę do utworzenia przez radę gminy wewnętrznych aktów programowych, wyznaczających kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej.

Programy osłonowe formułowane na tej podstawie dotyczyć winny kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń (wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016r., sygn. I OSK 614/16).

Zgodnie z art. 110 ust. 9 i 10 ustawy o pomocy społecznej kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby z zakresu pomocy społecznej, zaś rada gminy biorąc pod uwagę te potrzeby - opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Rada błędnie upatruje w powołanych przepisach ustawy o pomocy społecznej podstawy prawnej uchwały, która w swojej treści odwołuje się do usługi opieki wytchnieniowej, wprowadzonej ww. Programem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a więc instytucji wykraczającej poza ramy działań i świadczeń uregulowanych ustawą o pomocy społecznej.

Również powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi samoistnej i wystarczającej podstawy do stanowienia przez Radę Gminy przedmiotowej uchwały. Zgodnie z treścią tego przepisu, do wyłącznej właściwości rady gminy należy bowiem stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. 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).

Reasumując, wskazane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy nie mogą stanowić podstawy do jej wydania, jak również brak jest w systemie prawa innego przepisu mogącego stanowić w tym zakresie normę kompetencyjną dla lokalnego prawodawcy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt