

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.38.2023.DDud

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Niegosławice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr XLVIII.313.2023 Rady Gminy Niegosławice z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia do realizacji przez Gminę Niegosławice Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2023 r. Rady Gminy Niegosławice podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia do realizacji przez Gminę Niegosławice Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 poz.40) oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j Dz. U. 2021 r. poz. 2268)”.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 3 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 stanowione 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 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm., dalej „u.p.s.”), do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 110 ust. 10 tej 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 2023 r. Celem programu - realizowanego w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. - jest wsparcie finansowe gmin w zakresie zapewnienia 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 realizacja usług opiekuńczych poprzez dostęp do tzw. „opieki na odległość” mającej na celu poprawę bezpieczeństwa oraz możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych.

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 regułę 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.

W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie należy podkreślić, 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.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 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