

URZĄD MIEJSKI
w Ciechanowcu
Wysłano dn. 23 LUT. 2024
znak 1825 podpis [signature]

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2024-02-23

Dane nadawcy

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
15-213 Białystok
Mickiewicza 3
Województwo: Podlaskie
Powiat: Białystok
NIP: 5421025750

[Handwritten notes and signatures]
OKR.BR
23.02.2024
Rozstr. Mickiewicza
29.02.2024

Dane adresata

Urząd Miejski w Ciechanowcu
18-230 Ciechanowiec
Mickiewicza 1
Województwo: Podlaskie
Powiat: Wysokomazowiecki
NIP: 7221004454
REGON: -

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NK-II.4131.44.2024

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

- 1. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_części_znak_sprawy_NK-II.4131.44.2024_Wojewody_Podlaskiego_z_d.zipx
- 2. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_części_znak_sprawy_NK-II.4131.44.2024_Wojewody_Podlaskiego_z_d.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu: 2024-02-23T13:14:42+01:00

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 23.02.2024
wynik weryfikacji: WAŻNY / NIEWAŻNY
BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI
[Signature: Aleksz Bojan]
czytelny podpis sporządzającego wydruk

Białystok, 23 lutego 2024 r.

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.44.2024.AJ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. 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 483/LXII/24 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2024.

UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę nr 483/LXII/24 w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 21 lutego 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy 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.

Przedmiotową uchwałą Rada postanowiła o przystąpieniu w 2024 r. do realizacji rządowego Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2024, zwanego dalej „Programem”.

W uchwale zawarto również zasady udzielania pomocy w ramach Programu, tj.:

- w § 1 ust. 2 Rada określiła do kogo skierowane jest wsparcie przyznawane w ramach Programu;

- w § 1 ust. 3 Rada zdecydowała, że usługa opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa,, - edycja 2024, przyznawana jest na wniosek członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę;

- w § 2 Rada postanowiła, że w ramach Programu ustalony jest limit 240 godzin usługi opieki wytchnieniowej świadczonej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej;

- w § 3 Rada zdecydowała, że usługi w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa", zgodnie z limitem określonym w §2 świadczone będą nieodpłatnie;

- w § 5 Rada wskazała, że koszt realizacji jednej godziny usługi opieki wytchnieniowej w Gminie Ciechanowiec wynosi 50 zł brutto (słownie: pięćdziesiąt złotych).

Jako podstawę prawną 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.) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023, poz. 901 z późn. zm.). W ocenie organu nadzoru z powyższych przepisów nie można wywieść uprawnienia Rady do podejmowania uchwał dotyczących zasad udzielania pomocy w ramach Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa", które stanowiłyby prawo miejscowe. Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne ww. pomocy wynikają bezpośrednio z treści Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2024 Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, więc Rada nie powinna stanowić w tym zakresie.

Uznać zatem należy, że analizowana uchwała Rady Miejskiej w Ciechanowcu w zakresie w jakim stanowi o zasadach programu podjęta została bez podstawy prawnej. Żaden z przepisów obowiązującego prawa – ani sam Program – nie zawiera bowiem upoważnienia do ustalenia przez organ stanowiący gminy zasad udzielania pomocy w ramach programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Ciechanowcu musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że „do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”, ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę

prawną rozstrzygnięcia pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych.

Przy interpretacji omawianych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jak trafnie wywiódł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 390/19, powołany w zaskarżonej uchwale przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy nie stanowi podstawy kompetencyjnej i materialnoprawnej do wydania uchwały. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy ma bowiem charakter odsyłający. Nie stanowi on zatem samodzielnej podstawy do podejmowania przez radę gminy uchwał. Konieczne jest w tym zakresie wskazanie wynikającej z ustaw szczególnych podstawy kompetencyjnej do podjęcia uchwały przez radę gminy.

Natomiast art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że: „do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych” nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru podziela w tym względzie stanowisko sądów administracyjnych, z którego wynika, że do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej takiego upoważnienia nie zawierają. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 614/16, stwierdził: „Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie powinien stanowić właściwej podstawy prawnej uchwały, gdyż jest przepisem ogólnym, blankietowym precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Nie jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej.” (podobnie: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt I SA/OI 589/21; wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21).

Tymczasem Rada Miejska w Ciechanowcu przyjęła także, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego (§ 9 uchwały).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Agnieszka Krystoń

Otrzymuje:
Rada Miejska w Ciechanowcu

