



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2025 r.

Poz. 1632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.49.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 i 3, § 2, § 3, § 9 oraz w zakresie sformułowania „zasad udzielania pomocy w ramach” w tytule uchwały NR XII/88/25 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu "Opieka wytnieniowa" - edycja 2025.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2025 r. Rada Gminy Dobrzyniewo Duże podjęła uchwałę NR XII/88/25 w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu "Opieka wytnieniowa" - edycja 2025.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów powyższej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.) oraz 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).

W ocenie organu nadzoru z przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, nie można wywieść uprawnienia Rady do podejmowania uchwał dotyczących zasad udzielania pomocy w ramach resortowego Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej "Opieka wytnieniowa", które stanowiłyby prawo miejscowe. Jednocześnie, podkreślenia wymaga, iż elementy składowe przedmiotowej pomocy wynikają bezpośrednio z treści Programu „Opieka wytnieniowa” – edycja 2025 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, tym samym Rada nie jest upoważniona do stanowienia w tym zakresie. Dodatkowo zauważyć należy, iż realizacja resortowego Programu następuje w trybie naboru wniosków. W Programie tym określono już adresatów programu (Rozdział IV), zakres podmiotowy i przedmiotowy Programu w tym zasady świadczenia usługi opieki wytnieniowej (Rozdział V), formy w jakich Program jest realizowany (Rozdział V), limit usług (Rozdział V pkt 11-12), zasady odpłatności dla uczestnika Programu (Rozdział V pkt 19).

Za pozbawione podstawy prawnej uznać należy zatem wskazane niżej postanowienia uchwały, tj.:

- w § 1 ust. 2 Rada określiła do kogo skierowane jest wsparcie przyznawane w ramach Programu, co więcej błędnie przyjęła, iż: „głównym celem Programu jest wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności”. Natomiast Program „Opieka wytnieniowa” – edycja 2025 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

precyzuje i odnosi się do dzieci od ukończenia 2 roku życia do ukończenia 16 roku życia, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności;

- w § 1 ust. 3 Rada zdecydowała, że usługa opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa", - edycja 2025, przyznawana jest na wniosek członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę. Natomiast w Rozdziale V pkt 20 i pkt 21 Programu określona została podstawa kwalifikowania przyznania usługi opieki wytchnieniowej, którą jest Karta zgłoszenia do Programu, określona we wzorze stanowiącym załącznik nr 7 do Programu.
- 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. Tymczasem limit godzin został już wskazany w Rozdziale V pkt 11 ppkt 1 Programu.
- w § 3 Rada zdecydowała, iż usługi w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa", zgodnie z limitem określonym w § 2 świadczone będą nieodpłatnie. Tymczasem resortowy Program „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2025 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wprost stanowi, iż uczestnik Programu, któremu przyznano pomoc w postaci usługi opieki wytchnieniowej nie ponosi odpłatności za realizację usługi w ramach Programu.

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 Gminy Dobrzyniewo Duże 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 rozstrzygania 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 rozeznaczonych 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 rozeznaczonych 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/Ol 589/21; wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21).

Dokonując zatem oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru nie stwierdził istnienia cechy abstrakcyjności powyższego aktu prawnego, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Uchwała stanowi w istocie o przystąpieniu gminy w 2025 roku do realizacji programu rządowego. Program osłonowy stanowi akt kierownictwa wewnętrznego i jest skierowany do podmiotów, którym powierza się jego realizację - w tym przypadku Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dobrzyniewie Dużym. W związku z powyższym brak norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w badanej uchwale wyłącza możliwość przyjęcia, iż akt ten posiada rangę aktu 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 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.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, iż treść § 6 uchwały zakłada: „*Program realizowany będzie ze środków przekazanych przez Wojewodę Podlaskiego*”, natomiast Program realizowany jest ze środków Funduszu Solidarnościowego przekazanych przez Wojewodę.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 i 3, § 2, § 3 oraz § 9, a także w zakresie sformułowania „zasad udzielania pomocy w ramach” w tytule uchwały i determinuje jednocześnie uznanie, iż akt ten wszedł w życie z dniem podjęcia.

Dodatkowo, podnieść należy, iż przedstawione wyżej zastrzeżenia, kwestionowane już były przez organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego z dnia 27 marca 2024 r., znak NK.II.4131.67.2024.MŁ stwierdzającym nieważność, w części, uchwały NR LXIX/633/24 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytechnieniowa” - edycja 2024.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska