



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 8031

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.905.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1047/LXVI/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 października 2022 r. w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie, w całości, jako sprzecznej z art. 22b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 615), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła uchwałę Nr 1047/LXVI/2022 w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie.

W podstawie prawnej badanej uchwały powołano m.in. art. 2 pkt 3a i art. 22b ust. 1 i ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2022 r. W toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W myśl art. 2 pkt 3a ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczeniami rodzinnymi są m.in. świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b tej ustawy. Stosownie natomiast do upoważnienia zawartego w art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały, ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny dodatkowe – inne niż określone w art. 2 pkt 1-3, 4 i 5, tj. inne niż odpowiednio: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego; świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne; zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a; jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka; świadczenie rodzicielskie. Uchwała rady określa szczegółowe zasady przyznawania oraz wysokość przedmiotowych świadczeń dodatkowych.

W przypadku uchwały, podejmowanej na podstawie art. 22b ust. 1 i ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, podstawą do określenia w niej warunków nabywania świadczenia jest zawarte w ust. 1 upoważnienie do ustanowienia dla osób zamieszkałych na terenie gminy świadczenia na rzecz rodziny odpowiadającego potrzebom lokalnym. Należy przy tym zaznaczyć, iż ww. ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera w art. 3 pkt 16 legalną definicję rodziny. Norma ta stanowi, iż *ilekroć w ustawie jest mowa o rodzinie, oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25 rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku*

z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, iż wprowadzenie niniejszej regulacji w założeniu ustawodawcy służyć ma zwiększeniu udziału gminy w realizowaniu polityki prorodzinnej, która – poprzez stosowne działania o charakterze prawodawczym – dysponuje możliwością finansowego wspierania rodziców, opiekunów prawnych i opiekunów faktycznych dzieci. Zatem podstawowym celem świadczeń, o których mowa w art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych ma być wspomaganie rodziny w realizacji jej funkcji (głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej). Tymczasem ustanowione w badanej uchwale świadczenie w postaci bonu na szczepienie przeciw grypie nie jest adresowane do rodziny, ale beneficjentami przedmiotowego świadczenia są osoby w wieku od 65 do 74 lat, będące mieszkańcami Sosnowca. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, iż przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie są adekwatne do zawartych w jej treści postanowień merytorycznych. Natomiast przyznane świadczenie skierowane jest do osób spoza ustawowo określonego kręgu świadczeniobiorców, skoro beneficjenci zostali określone wyłącznie poprzez cenzus wieku. Świadczenie to, mimo że nieuzależnione od kryterium dochodowego, za względu na jego przedmiot (bon na refundację kosztów szczepionki przeciwko grypie), ma więc raczej charakter świadczenia z zakresu pomocy społecznej a nie świadczeń rodzinnych.

Pomoc społeczna, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2002 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.), jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Jednakże przyznanie zasiłków celowych (także w formie bonów), poddane jest rygorom przepisów art. 39-art. 41 tej ustawy i następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto, ustawa ta nie przewiduje w ogóle kompetencji organu stanowiącego gminy w zakresie ustalania celów, na jakie zasiłki te mogą być przeznaczane. Wreszcie, katalog świadczeń opisany w art. 36 ustawy o pomocy społecznej ma charakter zamknięty. Brak więc również podstaw do uznania ustanowionego przez Radę Miejską świadczenia jako świadczenia z zakresu pomocy społecznej.

Należy jednak zauważyć, iż w aktualnie obowiązującym systemie prawnym istnieje norma, która uprawnia Radę do działania w przedmiotowej materii – poprzez przyjęcie programu polityki zdrowotnej, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.). Zgodnie z ust. 1, ust. 3, ust. 5 powołanej normy prawnej:

1. Programy zdrowotne może opracowywać, wdrażać, realizować i finansować Fundusz, a programy polityki zdrowotnej mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować ministrowie oraz jednostki samorządu terytorialnego. Fundusz realizuje programy polityki zdrowotnej zlecone przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

3. Programy, o których mowa w ust. 1, dotyczą w szczególności:

1) ważnych zjawisk epidemiologicznych;

2) innych niż określone w pkt 1 istotnych problemów zdrowotnych dotyczących całej lub określonej grupy świadczeniobiorców przy istniejących możliwościach eliminowania bądź ograniczania tych problemów;

3) wdrożenia nowych procedur medycznych lub przedsięwzięć profilaktycznych skierowanych do zdefiniowanej populacji docelowej o określonej chorobie lub o określonym problemie zdrowotnym.

5. Programy, o których mowa w ust. 1, mogą być realizowane w okresie jednego roku albo wielu lat.

Zgodnie z art. 48a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych projekt programu polityki zdrowotnej należy przekazać do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w celu wydania przez jej Prezesa stosownej opinii. Tych wymogów proceduralnych nie spełniono przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały. Stąd postanowienia aktu nie mogą być traktowane jako realizacja wskazanej normy prawnej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, co w efekcie uniemożliwia pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1047/LXVI/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 października 2022 r. w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz