



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 1 września 2022 r.

PN.III.4131.1.123.2022.ŻW

**Pani  
Gabriela Puzik  
Przewodnicząca Rady Miejskiej  
Strzelec Opolskich  
ul. Plac Myśliwca 1  
47-100 Strzelce Opolskie**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam**

nieważność uchwały Nr LIV/437/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia programu osłonowego w zakresie wsparcia w ponoszeniu kosztów związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi osób niepełnosprawnych, wymagających stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku z ograniczoną możliwością ich samodzielnej egzystencji i niezdolnych do pracy – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 lipca 2022 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich podjęła uchwałę nr LIV/437/2022 w sprawie utworzenia programu osłonowego w zakresie wsparcia w ponoszeniu kosztów związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi osób niepełnosprawnych, wymagających stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku z ograniczoną możliwością ich samodzielnej egzystencji i niezdolnych do

pracy. W podstawie prawnej rzeczony uchwały Rada Miejska w Strzelcach Opolskich powołała art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w formie elektronicznej w dniu 3 sierpnia 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich nr LIV/437/2022 istotnie narusza prawo.

W kwestionowanym akcie mocą § 1 postanowiono, że w ramach realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej tworzy się program osłonowy "Lokalny Program Wsparcia Systemu Pomocy Społecznej - Wspieranie osób niepełnosprawnych wymagających stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku z ograniczoną możliwością ich samodzielnej egzystencji i niezdolnych do pracy w ponoszeniu kosztów związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi". Wspominany program osłonowy stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Celem głównym przyjętego programu osłonowego jest wsparcie finansowe osób niepełnosprawnych wymagających stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku z ograniczoną możliwością ich samodzielnej egzystencji i niezdolnych do pracy w ponoszonych opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pkt. III lokalnego programu wsparcia). W § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., co wskazuje, że została ona przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich zakwalifikowana, jako akt prawa wewnętrznego.

Kwestionowana uchwała stanowi rażące naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej bowiem na ich podstawie nie jest możliwe wsparcie finansowe w zakresie ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przywołany w podstawie prawnej niniejszej uchwały art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej 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. Natomiast zgodnie z art. 110 ust. 10 ww. ustawy rada gminy biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru powołane w uchwale przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić podstawy do wydania takiego aktu. Do jego ustanowienia powinno bowiem istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, takiego upoważnienia nie zawierają. Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi właściwej podstawy prawnej uchwały rady gminy, 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. Natomiast program, o którym mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej. Jest formą pomocy skierowaną do mieszkańców gminy, po wcześniejszym rozeznaniu potrzeb gminy. Stanowi dokument programowy, wyznaczający kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej.

Tymczasem Rada Miejska w Strzelcach Opolskich mocą niniejszej uchwały unormowała program osłonowy w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych w ponoszeniu kosztów związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przyznała zatem uprawnienia określonej grupie osób bez podstawy prawnej. W świetle powyższych ustaleń organ nadzoru stoi na stanowisku, iż doszło w rzeczywistości do istotnego naruszenia prawa, a mianowicie podjęcie uchwały określonej treści bez podstawy prawnej. Tymczasem, jak wynika z art. 7 Konstytucji RP (zasady działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa) organom jednostek samorządu terytorialnego wolno jedynie tyle, na ile zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam gdzie prawo je do tego upoważnia. Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Do podjęcia takiego działania dochodzić może dopiero na podstawie wyraźnych kompetencji. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się, że organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej powołując się jedynie na względy natury ekonomicznej czy celowościowej. Tak więc czynności organów mogą być

podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawne, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania.

Należy również zauważyć, iż ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) zawiera przepisy szczególne w art. 6r ust. 2da uprawniające radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w celu obniżenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości. Nadto w ww. ustawie figuruje także art. 6k ust. 4 zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 i 2270 oraz z 2022 r. poz. 1 i 66), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r. poz. 1744). Podjęcie zatem przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich kwestionowanej uchwały w oparciu o wskazane przepisy prawne stanowi obejście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Skoro możliwość pokrycia części kosztów opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wprowadzono w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, to zakładając racjonalność ustawodawcy, trudno poszukiwać podstawy dla tej samej konstrukcji na gruncie innego aktu prawnego. Ponadto rada gminy ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna kierować się zasadami ustalonymi w art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tak więc przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter przepisów szczególnych i wyczerpują zasady ustalania odpłatności za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze

może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Ewelina Kurzydło**  
**Dyrektor Wydziału**  
**Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.