



**WOJEWODA OPOLSKI**

Opole, dnia 27 stycznia 2022 r.

PN.III.4131.1.22.2022

**Pan  
Krzysztof Tokarz  
Przewodniczący Rady Miejskiej  
w Baborowie  
ul. Ratuszowa 2a  
48-120 Baborów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz.1372)

#### **stwierdzam**

nieważność uchwały Nr XXVI/282/21 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców Gminy Baborów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2022 – 2023 – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Baborowie na sesji 29 grudnia 2021 r. podjęła na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268) uchwałę nr XXVI/282/21 w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców Gminy Baborów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2022-2023.

W załączniku do niniejszej uchwały Rada Miejska w Baborowie określiła zasady udzielania pomocy finansowej w zakresie wydatków z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pomoc finansowa miałaby polegać na przyznawaniu osobom uprawnionym świadczenia pieniężnego w wysokości 4 zł. Rada Miejska w § 3 uchwały zawarła zapis, iż

uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2022 r.

Uchwała Rady Miejskiej w Baborowie nr XXVI/282/21 wpłynęła do organu nadzoru elektronicznie w dniu 14 stycznia 2022 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organu nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała narusza prawo w stopniu istotnym.

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 wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Do ustanowienia takiego aktu 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 rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Nie jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały intencyjnej. Natomiast program, o którym mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i również ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Jest formą pomocy skierowaną do mieszkańców gminy, po wcześniejszym rozeznaniu potrzeb gminy. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej mają charakter wewnętrzny. Biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z pomocy społecznej, rada gminy opracowuje, zgodnie z kompetencją wynikającą z treści art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, lokalny program pomocy społecznej, a następnie kieruje go do wdrożenia. Akty takie nie posiadają natomiast cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów.

Tymczasem Rada Miejska w Baborowie mocą niniejszej uchwały unormowała zasady przyznawania pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych. 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.

Ponadto, nie istnieje przepis ustawy o pomocy społecznej, który upoważniałby radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego regulującego zasady udzielania pomocy finansowej, stanowiącej de facto świadczenie z pomocy społecznej, w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Warto wspomnieć, że odnośnie tego rodzaju uchwały wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 października 2021 r. sygn. akt I SA/OI 589/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „podjęty na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej akt ma charakter aktu prawa wewnętrznego i jest w tym przypadku aktem planowania. W sytuacji, w której akt wewnętrzny, akt planowania, skierowany wedle woli ustawodawcy wyłącznie do organu pomocy społecznej, staje się jako całość aktem prawa miejscowego, który podlegał publikacji (...), prowadzi to do sytuacji, że zapisy uchwały opublikowanej, które nie powinny wywoływać skutku "na zewnątrz", a jedynie wobec organu pomocy społecznej, stały się prawem miejscowym, na podstawie którego uregulowano

zasady udzielania pomocy finansowej, stanowiącej de facto świadczenie z pomocy społecznej, w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sama słuszna intencja pomocy nie może stanowić ratio przed prawem. Dostarczanie środków finansowych osobom i rodzinom w celu zmniejszenia poniesionych wydatków z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mieści się bowiem w ramach przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych. Wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić upoważnień ustawowych do wydania aktu prawa miejscowego”.

Należy również zauważyć, iż ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) 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. Podjęcie zatem przez Radę Miejską w Baborowie 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 i uchwałodawcy, 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 2019 r. poz. 2325) 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  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Alicja Radomska Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462