



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.761.2021

Katowice, dnia 28 lipca 2021 r.

### Rada Miejska Cieszyna

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/344/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyna na lata 2021-2024, w całości, jako sprzecznej z art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XXX/344/21 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyna na lata 2021-2024. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2021 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy *gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej.*

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy *opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka zalicza do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.*

Z kolei elementy treści strategii wskazał ustawodawca w art. 16b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *strategia, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności:*

- 1) *diagnozę sytuacji społecznej;*
- 2) *prognozę zmian w zakresie objętym strategią;*
- 3) *określenie:*
  - a) *celów strategicznych projektowanych zmian,*
  - b) *kierunków niezbędnych działań,*
  - c) *sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,*
  - d) *wskaźników realizacji działań.*

Z istoty wyżej wskazanej strategii wynika, że ma to być plan działania gminy, zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych. Na podstawie przepisu art. 16b ust. 2 ustawy, organ stanowiący gminy obowiązany jest do określenia w treści ww. strategii wszystkich elementów określonych w pkt 1 - 3 tego przepisu, tj. diagnozy sytuacji społecznej, prognozy zmian w zakresie objętym strategią oraz określenia celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest podstawowym dokumentem strategicznym, stanowiącym narzędzie pomocy społecznej, wspierającym długofalowe planowanie i realizację celów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych w skali lokalnej. Zaplanowane w niej cele i działania wymagają zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację.

Zdaniem organu nadzoru, w treści załącznika do uchwały nie określono „ram finansowych” lecz „źródła finansowania” przedmiotowej Strategii. Tym samym, Rada nie ustaliła ram finansowych Strategii, a wskazała jedynie jej potencjalne źródła finansowania. Wymaga zaznaczenia, że ustawa nie zawiera legalnej definicji „ram finansowych.” Jednakże, strategia jako dokument planistyczny, powinna zawierać nie źródła finansowania strategii (tj. pochodzenie środków na finansowanie strategii) ale ramy finansowe, tj. m.in. planowaną (szacowaną, przewidywaną) kwotę środków (np. maksymalną), która będzie przeznaczona na realizację Strategii w latach 2021 - 2024. Powyższe wskazuje, że przedmiotowa Strategia nie zawiera obligatoryjnego elementu wynikającego z przepisu w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy.

Reasumując, Rada nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała nie zawiera wszystkich wymaganych ustawowo elementów, co stanowi o jej sprzeczności z prawem. W konsekwencji zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego opisanego wyżej uchybienia, powodującego konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, badana uchwała zawiera w swojej treści również inne, naruszenia, które organ stanowiący Gminy powinien wyeliminować podejmując na nowo uchwałę w przedmiocie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Cieszyn na lata 2021 – 2024.

I tak, organ nadzoru sygnalizuje również, że w przypadku zawartych w Strategii wskaźników realizacji działań – nie zostały ustalone ich docelowe wartości, co uniemożliwiać będzie dokonanie oceny, czy dany cel realizowany był w sposób prawidłowy. Wskaźniki realizacji działań nie mają punktu odniesienia, a tym samym nie można będzie ocenić, czy założenia Strategii zostały zrealizowane, np. „liczba przedsięwzięć na rzecz dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami”, „liczba odbiorców”, czy „liczba innowacyjnych form pomocy” – nie mają przełożenia na np. zwiększenie, czy zmniejszenie liczby (procentu) beneficjentów, których sytuacja życiowa się polepszyła, bądź pogorszyła w okresie realizacji Strategii.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw do opisanego w dokumencie planistycznym, jaki stanowi Strategia, zadań schroniska oraz noclegowni, standardów ich działania i godzin pracy, gdyż kwestie te opisał ustawodawca w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. z 2018 r. poz. 896), jak również opisanie na str. 111 Strategii zadań i usług realizowanych przez domy pomocy społecznej, podczas gdy ich rodzaje i zakres określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 734 z późn. zm.).

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis na str. 65 załącznika do uchwały, gdzie wykazano, że do zadań Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Cieszynie (MOPS) należy

organizowanie usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, brak jest natomiast wykazania zadania w postaci organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych. Do specjalistycznych usług opiekuńczych Rada Miejska w Strategii odnosi się na str. 107, gdzie wskazuje, że MOPS jest odpowiedzialny za organizowanie i świadczenie pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych – w ramach systemu wsparcia dla osób starszych oraz w analizie SWOT na str. 119.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską Cieszyna, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstatując, organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, że ram finansowania strategii w żadnej mierze nie można utożsamiać z potencjalnymi źródłami jej finansowania. Powyższe, niezależnie od pozostałych opisanych wyżej uchybień, oznacza, że przedmiotowa uchwała nie zawiera wszystkich wymaganych ustawowo elementów, co prowadzi do negatywnej oceny legalności całości badanej uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXX/344/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyna na lata 2021-2024, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego

