

Projekt

z dnia 20 marca 2023 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W SOSNOWCU**

z dnia 2023 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.905.2022 z dnia 2 grudnia 2022 roku stwierdzające nieważność uchwały Nr 1047/LXVI/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 października 2022 roku w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023r. poz. 40)

**Rada Miejska w Sosnowcu
uchwała**

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.905.2022 z dnia 2 grudnia 2022 roku stwierdzające nieważność uchwały Nr 1047/LXVI/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 października 2022 roku w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Upoważnia się Prezydenta Miasta Sosnowca do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oraz podejmowania wszelkich czynności przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w przedmiocie skargi, o której mowa w § 1, w tym udzielania dalszych pełnomocnictw w tym zakresie rady prawnemu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej w Sosnowcu

Ewa Szota

Załącznik do uchwały Nr

Rady Miejskiej w Sosnowcu

z dnia

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę nr 1047/LXVI/2022 w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie. W podstawie prawnej ww. uchwały przywołano art.7 ust.1 pkt 5, art.18 ust. 2 pkt 15, art.40 ust.1 i art.41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 559 z późn.zm.) w związku z art. 2 pkt 3a i art.22b ust.1 i ust.2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 615) oraz obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 21 lutego 2022r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. MZ z 2022r. poz.18).

Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu nr 1047/LXVI/2022 w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022r. W następstwie badania legalności wzmiankowanej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem, czemu dał wyraz wydając w dniu 2 grudnia 2022r. rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.905.2022 stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 października 2022r.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Śląski przytoczył treść przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych w tym art. 2 pkt 3a i art.22b ust.1 i ust.2 oraz art. 3 pkt 16 oraz odwołał się do art. 2 ust. 1, art. 36, art. 39-41 ustawy z dnia 12 marca 2002r. o pomocy społecznej i art. 48 ust. 1 oraz art. 48a ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Odwołując się do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wojewoda wskazał, że podstawowym celem świadczeń, o których mowa w art. 22b ustawy ma być wspomaganie rodziny w realizacji jej funkcji. Zdaniem organu nadzoru przewidziane ww. uchwałą Rady Miejskiej w Sosnowcu świadczenie nie jest adresowane do rodziny. Jednocześnie wojewoda wskazał, że z uwagi na przedmiot świadczenia należy je raczej kwalifikować, jako świadczenia z zakresu pomocy społecznej, a nie świadczenia rodzinne, przy czym wskazał, że ustawa o pomocy społecznej nie może stanowić podstawy uprawniającej Radę Miejską Sosnowcu do działania w przedmiotowej materii. W ocenie organu nadzoru w aktualnie obowiązującym systemie prawnym normą uprawniającą Radę Miejską w Sosnowcu do działania jest art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, przy czym organ podał, że nie spełniono wymogów proceduralnych, jakie przewiduje ustawa dla wprowadzenia programu polityki zdrowotnej.

Z zapadłym rozstrzygnięciem organu nadzoru nie sposób się zgodzić. Przywołana podstawa prawna - art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest prawidłowa, a szczegółowe zasady przyznania świadczenia pieniężnego w postaci bonu na szczepienie przeciw grypie znajdują umocowanie w treści przywołanej ustawy.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że ustawodawca w art. 22b ust. 1 ustawy wskazuje w sposób jednoznaczny, iż rada gminy może ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny, inne niż określone w art. 2 pkt 1-3,4 i 5. Z literalnego brzmienia przepisu jasno wynika, że ustawodawca zdecydował się na pozostawienie poszczególnym radom gmin dużej swobody w kreowaniu rozwiązań mających stanowić pomoc realizowaną na gruncie ustawy. Świadczenia, o których mowa w art. 22b ustawy mogą mieć różny krąg adresatów, w zależności od charakteru danej zapomogi, przy czym świadczenie to powinno oddziaływać na rodzinę - rodzina, jako beneficjent świadczenia sensu largo. Powyższe ma miejsce w przypadku bonu na szczepienie przeciw grypie. Wiadomym, bowiem jest, iż osoba zaszczepiona przeciw grypie chroni siebie i swoich najbliższych przed konsekwencjami zdrowotnymi, mogącymi mieć negatywny wpływ na sytuację społeczną, opiekuńczą i finansową rodziny. Zatem z całą stanowczością podkreślić należy, że przyznanie przedmiotowego świadczenia stanowić będzie wsparcie osoby uprawnionej i jej rodziny. Artykuł 22 b ust. 1 ustawy bezsprzecznie rozszerza katalog świadczeń o inne, które z punktu widzenia gminy znajdują uzasadnienie w lokalnych potrzebach. Ustawodawca nie kataloguje tych potrzeb na rodzinne, społeczne, czy zdrowotne. Dopuszcza dowolność, warunkując to jedynie rozeznaniem potrzebami. Podkreślenia wymaga, że seniorzy stanowią ważną i coraz większą część społeczeństwa. Często pojawiają się kwestie dotyczące ich włączenia do aktywnego życia w społeczeństwie i zapewnienia im pełnego korzystania z dostępnych dóbr i przysługujących praw. Gmina Sosnowiec posiada

bardzo wysoki odsetek osób starszych. Biorąc jednocześnie pod uwagę, iż zgodnie z komunikatem Ministra Zdrowia z 9 sierpnia 2022 roku w sprawie realizacji szczepień przeciw grypie w podmiotach leczniczych i aptekach ogólnodostępnych oraz obwieszczeniem Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, szczepionki przeciw grypie dostępne są bezpłatnie dla osób 75+ , a osobom w wieku 65+ przysługuje wyłącznie 50% refundacja szczepionki, podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw grypie ma swoje uzasadnienie.

Nie sposób zatem podzielić stanowiska organu nadzoru, iż świadczenie pieniężne w postaci bonu na szczepienie przeciw grypie wykracza poza zakres ustawy o świadczeniach rodzinnych, bowiem beneficjenci bonu nie mieszczą się w katalogu słowniczka rodziny, który definiuje art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy odwołać należy się do osób otrzymujących świadczenie rodzinne w postaci świadczenia opiekuńczego, którym jest zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne – którymi mogą być osoby samotne, prowadzące jednoosobowe gospodarstwo domowe, a których także zabrakło w słowniczku rodziny, przywołanym w art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Odnosząc się z kolei do zakwestionowanego przez organ nadzoru określenia beneficjentów wyłącznie poprzez cenzus wieku, to zważyć należy, iż sam ustawodawca określając wykaz osób uprawnionych do zasiłku pielęgnacyjnego wskazał w art. 16 ust. 2 pkt 3 osoby, które ukończyły 75 lat, nie warunkując tego żadnymi innymi kryteriami. Ponadto powyższe koresponduje z zapisami przywołanego powyżej komunikatu i obwieszczenia Ministra Zdrowia.

Jednocześnie warto zaznaczyć, iż w obiegu prawnym obowiązują uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 22b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych między innymi w sprawie ustanowienia bonu na szczepienie przeciw wirusowi brodawczaka ludzkiego (Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego poz. 2087 z 2 maja 2022 roku Uchwała Nr XLI/422/22 Rady Gminy Suwałki z dnia 27 kwietnia 2022 roku), a także uchwały w przedmiocie udzielania pomocy osobom starszym poprzez wprowadzenie tzw. „bonów seniora”, które mają stanowić dofinansowanie na cele kulturalne i zdrowotne, w tym na zakup potrzebnych danej osobie leków - por. uchwałę Nr XII/102/2019 Rady Miasta Świnoujście z 30 maja 2019 r., a także np. poprzez ustanawianie świadczeń przyznawanych w związku z ukończeniem przez daną osobę 100 lat – por. uchwałę Nr V/59/2019 Rady Miejskiej Leszna z 31 stycznia 2019 r. Powyższe wskazuje na to, że świadczenia, o których mowa na gruncie ustawy, mogą i przybierają w praktyce zróżnicowaną postać, co z kolei przemawia za przyjęciem poglądu i interpretacji w myśl, której świadczenia, o których mowa w art. 22b ustawy mogą mieć różny krąg adresatów, przy czym istotną i zasadniczą kwestią jest, aby oddziaływały one na rodzinę – w szerokim tego pojęcia znaczeniu, co uzasadnione jest z kolei celem, jakiemu służyć ma ustawa i przewidziane nią rozwiązania.

Mając na względzie regulacje zawarte w art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i przewidzianą w jej ramach możliwość opracowywania, wdrażania, realizacji finansowania programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego nie wykluczają one możliwości działania w materii ustanowienia bonu na szczepienie przeciwko grypie w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyjęcie poglądów prezentowanych przez wojewodę prowadzi do nieuzasadnionego zawężenia możliwości stosowania ustawy i przewidzianych nią rozwiązań, co w okolicznościach przedmiotowej sprawy już chociażby z przytoczonych powyżej względów uznać należy za nieuzasadnione.

Brak zatem podstaw do uznania, aby przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu została wydana z naruszeniem prawa, a także przyjęcia, że podstawą działania w tej materii mogłyby być jedynie przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wskazać także należy na nieprawidłowości dotyczące samego postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu została przekazana organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022r., wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło pismem z dnia 1 grudnia 2022r., jednocześnie samo rozstrzygnięcie nadzorcze datowane jest na dzień 2 grudnia 2022r. i w tym samym dniu zostało przekazane gminie Sosnowiec.

W kontekście powyższego wskazać należy, że postępowanie wszczyna organ nadzoru z urzędu. Datą wszczęcia postępowania jest data pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono gminę. W orzecznictwie sądowo administracyjnym szczególnie nacisk

kładziony jest na znaczenie formalizacji wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Celem zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego jest przede wszystkim danie organowi jednostki samorządu terytorialnego możliwości udziału w tym postępowaniu poprzez umożliwienie złożenia dodatkowych informacji i wyjaśnień (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 466/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 272/08). Przenosząc powyższe na okoliczności przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że wszczęcie postępowania nadzorczego w dniu 1 grudnia 2022 r i przesłanie dokumentu w godzinach popołudniowych (w zasadzie na godzinę przed końcem urzędowania w tym dniu), a następnie wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w dniu następnym – 2 grudnia 2022r. powoduje, iż udział organu gminy w postępowaniu nadzorczym był zupełnie iluzoryczny. Takie postępowanie wojewody uniemożliwiło podjęcie jakiegokolwiek czynności mającej na celu przedstawienie stanowiska w sprawie oraz ewentualne zapoznanie się i odniesienie się organu nadzoru do argumentacji. Gmina została w istocie pozbawiona uprawnień strony i możliwości działania w postępowaniu nadzorczym, mimo zwartej w pouczeniu do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego informacji o możliwości - prawie strony do złożenia wyjaśnień w sprawie.

Wobec powyższego uznać należy, iż wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.905.2022 z dnia 2 grudnia 2022 roku jest zasadne.