



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 marca 2024 r.

Poz. 1731



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.83.2024

z dnia 15 marca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVII/355/2024 Rady Gminy Konopnica z dnia 16 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym za usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/355/2024 Rady Gminy Konopnica z dnia 16 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym za usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/355/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 50 ust. 6-6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

W myśl art. 50 ust. 6 ww. ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczególne warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W art. 50 ust. 6b ustawa stanowi zaś, że rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Przywołane przepisy art. 50 ust. 6a i 6b ustawy zostały wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 11 lit. d ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693), która weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach.

Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W konsekwencji – jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LVII/355/2024 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie ustaliła bowiem kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich a także kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 3 uchwały przyjęto, że *koszt jednej godziny świadczenia usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich wynosi do 120 % kwoty minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.) obowiązującej w danym roku (ust. 1).*

Koszt jednej godziny świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi do 300 % kwoty minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.) obowiązującej w danym roku (ust. 2).

W przyjętych regulacjach określono zatem jedynie górną wysokość kosztu jednej godziny usług, o czym przesądza posłużenie się sformułowaniami „do 120 % kwoty minimalnej”, „do 300% kwoty minimalnej”.

Z postanowień uchwały nie wynika zatem jednoznacznie wysokość odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej konieczne jest określenie kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej – rada gminy nie może pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych.

Z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych oraz kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, tak, aby adresat mógł z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność poniesie.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej sformułowanie „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji do określania wysokości kosztu przedmiotowych usług na podmiot nieuprawniony przez ustawodawcę, który ponadto nie jest umocowany do stanowienia prawa miejscowego.

Pominięcie przez Radę niezbędnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej

i specjalistycznej usługi opiekuńczej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1218/14; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 42/15; wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 213/16, z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 215/16 oraz z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 485/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 317/18).

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

Jak stanowi § 6 ust. 4 uchwały, *z osobą spełniającą wymogi zawarte w art. 50 ust. 4 a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej wskazaną przez świadczeniobiorcę organizator usług sąsiedzkich zawiera umowę zlecenia.*

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

Z literalnego brzmienia powyższych przepisów wynika, iż rada gminy - w przypadku organizowania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich - obowiązana jest do uregulowania w podejmowanej uchwale problematyki dotyczącej: szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie odnosi się do żadnej z ww. kwestii.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawa o pomocy społecznej nie nakłada na osobę korzystającą z usług opiekuńczych (świadczeniobiorcę) obowiązku wskazywania osoby mającej wykonywać usługi opiekuńcze na jej rzecz. W art. 50 ust. 4a pkt 7 ustawa stanowi natomiast jedynie, że osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może zostać osoba, która została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie (*podkreślenie moje*).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W § 7 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *traci moc uchwała Nr XLV/274/2022 Rady Gminy Konopnica z dnia 19 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z naruszeniem § 90 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Przepisy te stanowią, że zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.

Mocą § 7 uchwały Nr LVII/355/2024 Rada Gminy Konopnica postanowiła o utracie mocy przez uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, co nie jest dopuszczalne w świetle przywołanych wyżej zasad techniki prawodawczej.

Z zasad techniki prawodawczej wynika jednoznacznie, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów

zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego też względu uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołuje żadnego skutku i nie wpływa na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały. Kwestionowana uchwała powinna zatem dotyczyć zmiany uchwały Nr XXXI/198/2017 Rady Gminy Konopnica z dnia 17 lutego 2017 r. w brzmieniu obowiązującym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałami nowelizującymi (Nr XIII/97/2020, Nr XXII/139/2021, Nr XXXIII/190/2021 oraz Nr XLV/274/2022).

Uchylenie uchwały Nr XLV/274/2022 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/355/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Konopnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica