



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lutego 2023 r.

Poz. 1685

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.146.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lutego 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/271/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876), dalej jako „ustawa” i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 stycznia 2021 r. Rada Gminy Koszarawa uchwałą Nr XLVII/271/23 dokonała zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, zwanej dalej uchwałą pierwotną.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 97 ust. 5 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 97 ust. 5 ustawy, rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Organ nadzoru zaznacza, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy, nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanym ośrodku wsparcia. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt we wszystkich prowadzonych przez siebie ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś dotyczące konkretnej placówki: w tym przypadku – Klubu Seniora, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały Gmina prowadzi wyłącznie jeden ośrodek wsparcia. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno do ustalania odpłatności w aktualnie działających ośrodkach wsparcia jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. Przepis ten nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanych ośrodkach wsparcia. Tymczasem Rada Gminy Koszarawa przedmiotową uchwałą ustaliła odpłatność dla jednej, konkretnej placówki - Klubu Seniora. Przyjęte rozwiązanie przesądza o nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, Rada w § 1 uchwały, w części dotyczącej dodania do § 2 załącznika do uchwały pierwotnej pkt 5 zawierającego tabelę wysokości odpłatności, przyjęła w 2 wersji tej tabeli iż:

Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w % w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności za okres miesiąca kalendarzowego – odpowiednio % kwoty kosztu pobytu
do 600%	brak opłat

Powyższe pozostaje w kolizji z art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, zgodnie z którym *osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego*. Ustawodawca ustalił przesłanki, które z mocy prawa powodują, że osoby skierowane do ośrodka wsparcia zwolnione są z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w tymże ośrodku. Tym samym Rada, przedmiotową regulacją dokonała modyfikacji przepisu art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy. Podkreślenia wymaga, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać również należy, że zmieniana uchwała nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, podjęta została na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Podkreślenia wymaga fakt, że Rada Gminy dodając przedmiotową uchwałą ustępy 3-5 do § 2 załącznika do uchwały pierwotnej, postanowiła tym samym, że również do tych regulacji zastosowanie będą miały pozostałe postanowienia uchwały pierwotnej. W związku z tym do regulacji dotyczących odpłatności za

uczestnictwo w Klubie Seniora zastosowanie mają przepisy § 4 uchwały pierwotnej, dotyczące warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz § 5 uchwały pierwotnej dotyczące trybu pobierania opłat.

Powyższe stoi w sprzeczności z delegacją ustawową dotyczącą art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którą rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Zatem przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt, nie zaś do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. Takie działanie stanowi istotne naruszenie prawa. Przyjęte przez Radę Gminy Koszarawa rozwiązanie polegające na wprowadzeniu regulacji opartych na art. 97 ust. 5 ustawy do uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, bez możliwości wyodrębnienia tych przepisów, przesądza o nieważności uchwały w całości.

Na marginesie wskazać należy, że tytuł uchwały Nr XXXIX/239/2022 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. brzmi: „w sprawie szczególonych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególonych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania”, gdy tymczasem przedmiotowa uchwała dokonuje zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczególonych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególonych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. Wspomnieć należy, że zasady prawidłowej legislacji wymagają niezwykle starannego redagowania przepisów uchylających lub zmieniających inne przepisy, zatem Rada Gminy powinna unikać sytuacji w których mogą powstać wątpliwości co do aktu prawnego, który jest zmieniany.

Ponadto, wprowadzenie do uchwały Nr XXXIX/239/2022 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczególonych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególonych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania – regulacji dotyczących zasad odpłatności za inne usługi niż usługi opiekuńcze, tj. zasad odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia powoduje, że tytuł uchwały nie jest adekwatny do treści regulowanej tą uchwałą. Rada w celu uregulowania kwestii objętych delegacją art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej powinna więc podjąć odrębną uchwałę, a nie dokonywać regulacji ww. kwestii poprzez zmianę uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/271/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczególonych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególonych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy