



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 2584

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.322.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 marca 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 LXVII/430/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i 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 części określonej w:

- § 2, § 3 ust. 1, § 3 ust. 2 wers trzeci tabeli uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268), dalej jako „ustawa”, oraz

- § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę Nr LXVII/430/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i 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.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 50 ust. 6 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2023 roku.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została w części z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy w § 2 przedmiotowej uchwały wskazała, że *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zwany dalej „usługami” przyznaje się osobie w miejscu zamieszkania, po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielania określone w ustawie o pomocy społecznej.*

Należy zaznaczyć, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo określenia kryterium, w oparciu o które zostanie ustalany zakres, wymiar oraz okres i miejsce świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając ww. usługi, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia usług.

Rada Gminy w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła, że *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*

Unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej. Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą Rady jest wyłącznie określenie, w drodze uchwały, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze 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. Zatem powyżej przytoczonym przepisem Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

Powyższa argumentacja znajduje również zastosowanie do § 3 ust. 2 wersu trzeciego tabeli przedmiotowej uchwały dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze. Rada błędnie wskazała w ww. przepisie zakres „do 100%”, ponieważ jak już wcześniej wskazywano jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada nie powinna zakresem unormowania obejmować przypadku, kiedy dochód ten nie przekracza wartości 100% kryterium dochodowego wskazanego w ustawie o pomocy społecznej.

Powyższe zagadnienia były już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NPII.4131.1.105.2023 wydanego w dniu 3 lutego 2023 r.

Ponadto w § 7 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr LXIII/416/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. Należy zaznaczyć, iż Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.105.2023 wydanym w dniu 3 lutego 2023 r. stwierdził nieważność uchwały Nr LXIII/416/2022 w całości. W związku z powyższym należy uznać, iż § 7 kwestionowanej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do uchylecia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym.

W rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy 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. Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 5 ww. ustawy rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Skutkiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej uchwały.

Należy stwierdzić, iż podejmowanie przez Radę Gminy Istebna jakiegokolwiek działań w stosunku do uchwały Nr LXIII/416/2022 Rady Gminy Istebna było niedozwolone. Działanie takie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych 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). Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Gminy Istebna stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Odnosnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 (opubl. LEX nr 638211), zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*), zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu

i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09). Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, że organ stanowiący gminy uchyla uchwałę w stosunku do której rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono jej nieważność, nawet jeśli odbywa się to w czasookresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedynym prawem, jaki posiada organ stanowiący gminy w tym czasookresie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVII/430/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i 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 ww. części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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