



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 kwietnia 2024 r.

Poz. 3198

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.348.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr CXIX/576/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 15 marca 2024 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 od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług., w części określonej w:

- § 5 uchwały w zakresie wyrażenia „na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy,

- § 8 pkt 2, 3, 4 uchwały – jako sprzecznej w art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 marca 2024 r. Rada Gminy Jeleśnia podjęła uchwałę Nr CXIX/576/2024 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 od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta została we wskazanej części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy stanowią, że:

6. 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.

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

Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym – inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) – zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w związku z ust. 1 pkt 11 ustawy).

Podkreślić także należy, że rada gminy, w przypadku podjęcia decyzji o organizacji usług sąsiedzkich, jest zobligowana do zawarcia w uchwale wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6-6a ustawy, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot: „określa”. Powyższe oznacza, iż wyszczególnione przez ustawodawcę w tych przepisach kwestie rada gminy jest obowiązana uwzględnić.

Przechodząc do merytorycznej oceny przedmiotowej uchwały wskazać należy, że w § 5 uchwały Rada postanowiła, że:

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich, na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat:

1) Częściowe zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku:

a) gdy występuje konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym koniecznością rehabilitacji, zakupem leków, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu dowodami zakupu;

b) gdy występuje konieczność zabezpieczenia świadczeniobiorcy w formie usług opiekuńczych (w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich) lub specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokim wymiarze powodującym, iż odpłatność za te usługi zagraża prawidłowej egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie.

2) Całkowite zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje:

a) konieczność sprawowania usług opiekuńczych nad więcej niż jedną osobą w tym samym gospodarstwie domowym;

b) wystąpienie zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej, które spowodowały straty materialne;

c) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodną z art. 50 ust. 6 ustawy należy uznać regulację w zakresie wyrażenia: *na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego*. Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów na wniosek, których takie zwolnienie może być dokonane. Przedmiotowe zapisy uchwały stanowią również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którą *Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego* (ust. 1). *Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu* (ust. 2).

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, że § 8 pkt 2, 3, 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej uchwał, które zawierają wyłącznie przepisy zmieniające. Należy zauważyć, że przywołanymi przepisami § 8 pkt 2, 3, 4 uchwały wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwał będących aktami nowelizującymi i z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe.

Organ nadzoru wskazuje, że zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, 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 pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do § 91 zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2016, LEX).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że § 8 pkt 2, 3, 4 uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa 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.

Do organów władzy publicznej odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować działalność uchwałodawczą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W ramach swoich kompetencji może następnie te uchwały zmieniać, a także (co do zasady) uchylać, czyli samodzielnie usuwać z porządku prawnego. Dla legitymizacji działań rady w tym zakresie niezbędne jest, by działania takie (zmiana, uchylenie uchwały) podejmowane były na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu ustawowego. Akty stanowione przez radę gminy nie mają bowiem charakteru samoistnego – są zawsze związane z przepisem zawierającym stosowne upoważnienie do działań legislacyjnych. Celem uchwały jest realizacja takiego upoważnienia, a wykroczenie poza nie stanowi naruszenie prawa.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 CXIX/576/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 15 marca 2024 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 od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz