



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.352.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/482/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXV/482/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W podstawie przedmiotowej uchwały Rada powołała art. 50 ust. 6 oraz 6a i 6b ustawy.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy stanowi, że: *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.*

Z kolei art. 50 ust. 6a ustawy, stanowi, że: *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.*

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.

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 regulacje 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 toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Zebrzydowice nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy. W przedmiotowej uchwale brak bowiem określenia trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ślad za doktryną przyjąć należy, że *Przez tryb pobierania opłat za korzystanie z usług opiekuńczych należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń oraz kolejność czynności organu zmierzających do wyegzekwowania opłaty od osoby, która dobrowolnie jej nie uiści. Regulując tryb uiszczania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy też kombinowany – stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał z usług opiekuńczych na podstawie decyzji.* (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2013). W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania opłat.

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada gminy powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Uwzględniając powyższe organ nadzoru stwierdza, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie bowiem przez Radę Gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała jest obciążona również innymi nieprawidłowościami.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada ustaliła, że usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie przysługują nieodpłatnie osobom samotnie gospodarującym i osobom w rodzinie, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (do 100% nieodpłatnie). 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.

Zgodnie z § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: *Zakres usług sąsiedzkich obejmuje pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem, w szczególności: (...).*

Użycie w ww. przepisie uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres usług sąsiedzkich określony został w przedmiotowej uchwale nieprecyzyjnie i niewyczerpująco, w postaci wyliczenia otwartego. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w celu prawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego określonego w art. 50 ust. 6a ustawy jest zobowiązana do ustalenia w podejmowanej uchwale zakresu usług sąsiedzkich, jakie będą realizowane przez gminę. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym zakres świadczonych usług sąsiedzkich.

Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z § 124 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Tymczasem uchwałodawca w badanej uchwale nieprawidłowo zastosował oznaczenie poszczególnych części uchwały, stosując podwójną numerację ustępów – w § 3 przedmiotowej uchwały występuje dwa razy ust. 6.

Wskazać należy, że zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę i uchwałodawcę zasad poprawnej legislacji i funkcjonalnie związany jest z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 11 stycznia 2000 r. K 7/99, z 21 marca 2001 r. K 24/00). Natomiast wszelkie błędy naruszające zasady prawidłowej legislacji powodują trudności zarówno w posługiwaniu się regulaminem jak i utrudniają późniejsze dokonywanie zmian bądź sporządzanie tekstów jednolitych.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 XXXV/482/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz