



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3726

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.411.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 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 486(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 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 z opłat jak również trybu ich pobierania, 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 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i 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 28 marca 2024 roku Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 486(LXV)24 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 (dalej jako „uchwała”).

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Poraj (dalej również jako „Rada”) powołała m.in. art. 50 ust. 6 i art. 96 ust. 4 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.*

Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,

2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat,

3) tryb pobierania opłat.

Z kolei art. 96 ust. 2 i 4 ustawy stanowi:

2. Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasilki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasilki okresowe i zasilki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

4. Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych.

Zauważyć należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy 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. Pominięcie bowiem przez organ stanowiący 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).

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały: odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada podjęła próbę realizacji delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie, w którym była ona obowiązana do określenia w uchwale szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o których mowa w tym przepisie.

Rada w § 1 uchwały postanowiła:

§ 1. Określa się szczegółowe warunki 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 brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Z kolei w § 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła:

§ 2. Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują osobom i rodzinom, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pod warunkiem ich zwrotu na zasadach określonych w poniższej tabeli:

% kryterium dochodowe określone w art. 8 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności w % liczona od kosztów usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych dla :	
	Osoby samotnie gospodarujące	Osoby w rodzinie
do 100%	nieodpłatnie	nieodpłatnie
101% do 120%	10%	15%
121% do 200%	15%	20%
201% do 300%	30%	40%
301% do 400%	40%	50%
401% do 500%	50%	60%
powyżej 501%	100%	100%

W tym miejscu należy zauważyć, że uchwała ta (w tym przepisy zawarte w załączniku do niej) obarczona jest wewnętrzną sprzecznością. Tytuł uchwały, a także treść § 1 uchwały wskazuje, że określa ona szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Tymczasem we wstępie do tabeli zawartej w § 2 załącznika do uchwały wynika, że Rada określiła, zasady zwrotu wydatków na ww. usługi. Z kolei uregulowanie zawarte w kolumnie 2 i 3, wierszu 1 odnosi się do wysokości odpłatności za ww. usługi.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przepis zawarty we wstępie do tabeli w § 2 załącznika do uchwały sugeruje, że przyznanie wskazanych tam usług zależy od sytuacji finansowej osób ubiegających się o nie, podczas gdy przesłanki przyznawania ww. usług nie są związane z sytuacją finansową świadczeniobiorcy, która jedynie wpływa na wysokość odpłatności za nie.

Mając na względzie powyższe, zasadnym staje się uznanie, że uchwała Rady pozbawiona jest przejrzystości i jasności, co powoduje, że narusza ona w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć także, że w sytuacji, w której Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 488(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy, w ocenie organu nadzoru, Rada winna była w tej uchwale uregulować w sposób kompleksowy materię związaną ze zwrotem wydatków na usługi będące w zakresie zadań własnych gminy, tym samym wypełniając w sposób wyczerpujący delegację zawartą w art. 96 ust. 4 ustawy. Należy przy tym również zaznaczyć, że zarówno uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, jak i uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego.

Przechodząc z kolei do oceny treści uregulowań ustanowionych w treści tabeli w § 2 załącznika do uchwały należy zauważyć, że ustalenie szczegółowych warunków odpłatności za usługi nie jest tożsame z ustaleniem zasad zwrotu wydatków za te świadczenia, jednak, zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy, wydatki na usługi podlegają zwrotowi tylko wówczas, gdy dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego (*per analogiam* – kryterium osoby samotnie gospodarującej, gdy zobowiązany jest taką osobą). Zatem, w świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, bezprzedmiotowe jest wskazanie w ww. tabeli, że wskazane tam usługi dla osób, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, są nieodpłatne.

Kolejno, należy wskazać, że ze wskazanej wyżej tabeli zawartej w § 2 załącznika do uchwały wynika, że Rada nie ustaliła warunków odpłatności dla osób, których wysokość dochodu mieści się w przedziałach:

- powyżej 100% i poniżej 101%,
- powyżej 120% i poniżej 121%,
- powyżej 200% i poniżej 201%,
- powyżej 300% i poniżej 301%,

- powyżej 400% i poniżej 401%,
- powyżej 500% i poniżej 501%,

w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy, do czego była zobligowana zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 50 ust. 6 ustawy.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, należy wskazać, że Rada nie uregulowała w sposób prawidłowy, szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, do czego zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 50 ust. 6 ustawy była zobligowana. Powyższe uchybienie prowadzi do stwierdzenia, że Rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Kolejno, należy zwrócić uwagę, na § 4 załącznika do uchwały, w którym Rada podjęła próbę uregulowania trybu pobierania opłat za usługi. Zgodnie z ww. paragrafem:

*Opłaty za usługi, o których mowa w § 2 i § 3 uiszczą się do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostały wykonane.*

W ślad za doktryną przyjmując należy, że: *Przez tryb pobierania opłat za korzystanie z usług opiekuńczych należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń (...). (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2013). W przedmiotowej uchwale brak jest jakiegokolwiek regulacji odnoszącej się do sposobu uiszczania opłat.*

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 486(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 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 z opłat jak również trybu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**