



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3727

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.412.2024 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 487(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w ramach Rządowego Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – Moduł I, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 487(LXV)24 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w ramach Rządowego Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – Moduł I, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Wykaz czynności wykonywanych w ramach usług sąsiedzkich*, dalej jako: „załącznik”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy: *Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.*

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. 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.

Z kolei ust. 3a i ust. 6a wyżej powołanego przepisu ustawy stanowią, że:

3a. Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

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.*

Organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z 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, 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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej obliguje radę gminy do uregulowania problematyki dotyczącej usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich w jednym akcie normatywnym.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy regulujące kwestie związane z przyznawaniem usług sąsiedzkich nie mogą zostać ujęte w odrębnej uchwale. Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 6a ustawy niniejsze regulacje, które mają charakter fakultatywny, powinny zostać zawarte w uchwale podjętej na podstawie ust. 6 ww. przepisu – czyli uchwale w przedmiocie 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 trybu ich pobierania. Usługi sąsiedzkie są bowiem jedną z form, w jakich udzielane są usługi opiekuńcze. Tymczasem Rada Gminy Poraj uregulowała – w sposób niezgodny z prawem – materię dotyczącą świadczenia usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, a nie w akcie prawnym, który obowiązuje na terenie Gminy Poraj i został podjęty na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. W przekonaniu organu nadzoru, Rada, podejmując decyzję o organizacji na terenie gminy Poraj usług sąsiedzkich, winna była ująć uregulowania dotyczące tych usług w podejmowanej w tym samym dniu (podczas obrad w czasie jednej sesji) co analizowana uchwała – *uchwale 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*, tak, aby akt ten zawierał kompleksowe regulacje z zakresu usług opiekuńczych. Jednak z uwagi na fakt, że do powyższej uchwały Nr 486(LXV)24 zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.411.2024 z dnia 02 maja 2024 r., które wyeliminowało z obrotu prawnego tę uchwałę w całości, w takim stanie rzeczy możliwe jest znowelizowanie obowiązującej na terenie gminy uchwały dotyczącej usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, tj. *uchwały Nr 239(XXXII)2006 Rady Gminy Poraj z dnia 30 września 2006 roku w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności oraz trybu ich pobierania*, w taki sposób, by akt ten kompleksowo regulował kwestie związane z przyznawaniem usług opiekuńczych.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę dotyczącą usług sąsiedzkich jako odrębny akt normatywny – od aktu podejmowanego na podstawie delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy – działała bez upoważnienia ustawowego, naruszając w sposób istotny art. 50 ust. 6a w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera nieprawidłowości, które zostały przedstawione poniżej.

W tym miejscu należy wskazać, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania (w tym powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące obowiązku działania wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz zakazu modyfikowania (w tym powtarzania) przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanej uchwały, wskazując, że:

- § 2 ust. 1, 2 i 3 uchwały (tj.: *1. Pomoc w formie usług sąsiedzkich organizowanych w ramach Programu Rządowego przysługuje mieszkańcom Gminy Poraj, którzy spełniają niżej wymienione warunki: a) ukończyli 60 lat i więcej, b) mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, c) są samotne lub d) zamieszkują z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia z uwagi na chorobę przewlekłą lub pracę zawodową. 2. Pierwszeństwo w przyznawaniu pomocy w formie usług sąsiedzkich organizowanych w ramach Programu Rządowego przysługuje osobom samotnym w rozumieniu § 2 ust. 5 lit. a) i b) niniejszej uchwały. 3. Pozostałe wnioski będą rozpatrywane zgodnie z kolejnością zgłoszeń.*) – stanowi modyfikację art. 50 ust. 1 i 2 ustawy (*1. Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. 2. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić*);

- § 2 ust. 5 lit. a uchwały (tj. *osoba samotna - osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych (t.j. rodziców, dzieci, wnuków) zarówno w Poraju, jak i na terenie kraju czy poza jego granicami*) stanowi modyfikację art. 6 pkt 9 ustawy (tj. *osoba samotna – osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych*);

- § 5 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 5 lit. b uchwały (§ 5. *1. Minimalne wymagania wobec osoby wykonującej usługi sąsiedzkie: 1) jest osobą pełnoletnią; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której mają być świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której mają być świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie w rozumieniu § 2 ust. 5 lit. b) niniejszej uchwały; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Poraju.*; § 2 ust. 5 lit. b: *zamieszkanie w najbliższej okolicy – zamieszkiwanie na tym samej ulicy, na której zamieszkuje osoba, na rzecz której świadczone są usługi sąsiedzkie lub na ulicy blisko sąsiadującej z ulicą na której zamieszkuje osoba, na rzecz której świadczone są usługi sąsiedzkie*) stanowi modyfikację art. 50 ust. 4a ustawy (tj. *4a. Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich*);

- § 4 ust. 4 i 5 uchwały (tj. 4. Usługi sąsiedzkie przyznawane są na podstawie: a) wniosku osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, bądź za ich zgodą na wniosek innej osoby, b) rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania usługobiorcy, w którym pracownik określa niezbędny zakres usług do wykonania w ramach limitu godzin do wykorzystania. 5. Decyzje w zakresie wymiaru oraz zakresu przyznania usług sąsiedzkich podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Poraju lub jego Zastępca w oparciu o dokumenty wymienione w § 4 ust. 4 lit. a) i b)) stanowi modyfikację art. 102 i art. 106 ust. 4 ustawy (tj. art. 102: 1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu. i art. 106 ust. 4: Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego).

Należy również wskazać, że w § 6 uchwały: *Cena za 1 miesiąc świadczenia usług sąsiedzkich wynosi 800,00 zł brutto/brutto i jest ona określana przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w Programach Rządowych* – nie ujęto żadnych postanowień normatywnych, jest to postanowienie jedynie informacyjne. Ponadto, uregulowanie to nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, a do zamieszczenia tylko takich uregulowań w uchwale Rada była upoważniona.

Powyżej opisane uchybienia 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 487(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w ramach Rządowego Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – Moduł I, 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