



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 lipca 2024 r.

Poz. 5007

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.614.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 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 II/10/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Marklowice na sesji w dniu 28 maja 2024 r. podjęła uchwałę nr II/10/24 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 4 czerwca 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy 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 (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. 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 gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Analiza treści art. 50 ust. 6 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w tym przepisie. Jednoznacznie określony zakres materii przekazanej do uregulowania w drodze uchwały w art. 50 ust. 6 ustawy, wskazuje na to, iż podejmowana uchwała obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone przepisem upoważniającym. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Markłowice nie zrealizowała w sposób prawidłowy ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Gminy nie zawarła w uchwale żadnej regulacji prawnej, która normowałaby tryb pobierania opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Pozbawienie uchwały jej elementu obligatoryjnego stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 Konstytucji stanowi, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań. Ustawodawca przyznając radzie w art. 50 ust. 6 ustawy prawo do podjęcia uchwały w sposób ścisły i precyzyjny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego. Uchwała podjęta na jego podstawie powinna zatem ściśle ich przestrzegać i w sposób wyczerpujący przepis ten realizować. Rada Gminy – pomijając w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa – tej zasady natomiast nie przestrzegała.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w § 5 ust. 3 uchwały Rada określiła, że zakres usług sąsiedzkich obejmować będzie pomoc i wsparcie w czynnościach dnia codziennego m.in. porządkowanie domu, przyrządzanie posiłków, pranie, przynoszenie opału i palenie w piecu, rozmowy, wspólne spędzanie czasu wolnego, oraz realizacja działań pomocowych poza domem m.in. pomoc przy robieniu zakupów, informowanie najbliższych lub odpowiednich służb o pilnych potrzebach, czy pogorszeniu się stanu zdrowia, załatwianiu spraw urzędowych. Użycie w przytoczonej regulacji zwrotów „m.in.” powoduje, że zakres usług sąsiedzkich określony został w przedmiotowej uchwale nieprecyzyjnie, w postaci wyliczenia otwartego. Rada Gminy w celu prawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego określonego w art. 50 ust. 6a ustawy, jest zobowiązana do wyczerpującego ustalenia w podejmowanej uchwale zakresu usług sąsiedzkich, jakie będą realizowane przez gminę.

W ocenie organu nadzoru, 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr II/10/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług, istotnie narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy