



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lipca 2024 r.

Poz. 5043

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.569.2024 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/13/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 21 maja 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, art. 102 ust. 1 i ust. 2, art. 106 ust. 4, art. 107 ust. 1-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 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

Rada Gminy Lubomia na sesji w dniu 21 maja 2024 r. podjęła uchwałę nr II/13/2024 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 50 ust. 6 ustawy oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.

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.

Organ nadzoru również 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 4 W przypadku osób samotnych, samotnie gospodarujących i rodzin, których dochód na osobę lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kwotę kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze będzie ustalona według poniższej tabeli: (...).

Następnie w Tabeli odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze określono:

- dochód osoby samotnej, osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej wyrażony w procentach, oraz w zależności od wysokości tego dochodu:

- wysokość odpłatności za przyznane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wyrażoną w procentach, ustalonej odrębnie dla:

- a) osoby samotnej,
- b) osoby samotnie gospodarującej,
- c) osoby w rodzinie.

W ramach ustalonych progów dochodowych przyjęto następujące wartości odpłatności:

- do 150% – nieodpłatnie (dla wszystkich przyjętych w uchwale kategorii podmiotów),
- od 150,01% do 200,00% – 10% (dla osoby samotnej), 10% (dla osoby samotnie gospodarującej), 20% (dla osoby w rodzinie),
- od 200,01% do 250,00% – 15%, (dla osoby samotnej), 15% (dla osoby samotnie gospodarującej), 25% (dla osoby w rodzinie),
- od 250,01% do 300,00% – 20%, (dla osoby samotnej), 20% (dla osoby samotnie gospodarującej), 30% (dla osoby w rodzinie),

- od 300,01% do 400,00% – 30%, (dla osoby samotnej), 30%, (dla osoby samotnie gospodarującej), 40 % (dla osoby w rodzinie),

- od 400,01% do 500,00% – 60% (dla osoby samotnej), 60% (dla osoby samotnie gospodarującej), 70% (dla osoby w rodzinie),

- od 500,01% i powyżej – pełna odpłatność 100% (dla wszystkich przyjętych w uchwale kategorii podmiotów).

Należy zauważyć, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, 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 korzystająca ze świadczeń nie ponosi odpłatności. Zatem 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 – dla podmiotów przekraczających ustawowe kryterium dochodowe.

Natomiast Rada w § 4 uchwały, w Tabeli dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze błędnie wskazała – jako bezpłatny – zakres dochodowy „do 150%”. Rada Gminy przyjęła pierwszy graniczny próg dochodowy zobowiązujący do odpłatności za usługi opiekuńcze na wysokości powyżej 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy. W przedmiotowej uchwale nie określono zatem – stosownie do treści art. 50 ust. 6 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy – zasad odpłatności – od osób, których dochód (ustalony jako dochód osoby samotnej, samotnie gospodarującej i osoby w rodzinie) z jednej strony przekracza kwoty kryterium dochodowego i zamyka się w 150% tego kryterium z drugiej strony. Określenie odpłatności dopiero dla dochodu uzyskiwanego przez ww. osoby (wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy) przekraczającego pułap 150%, powoduje, że odpłatność za usługi opiekuńcze dla określonej grupy podmiotów została przez Radę całkowicie pominięta, a to godzi w art. 50 ust. 6 ustawy.

Jeżeli bowiem z mocy prawa odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje dopiero w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada nie może w drodze uchwały postanawiać odmiennie i rozszerzać zakres bezpłatnych usług o przypadki, kiedy dochód ten przekracza wartość 100% kryterium dochodowego wskazanego w ustawie.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny”

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej. Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Należy podkreślić, iż na podwyższenie przez Radę, w drodze uchwały kwot kryterium dochodowego zezwala art. 8 ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Jednak, nawet jeśli uznać kompetencję rady do podjęcia uchwały w sprawie podwyższenia kwot kryterium dochodowego, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy, na użytek zasad formułowanych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, to należy wskazać, że realizacja tej kompetencji przez Radę, nie może być domniemywana. Musi ona znaleźć swój wyraz w konkretnej regulacji prawnej. Nie sposób zatem doszukiwać się podniesienia kryterium dochodowego w kwestionowanej uchwale, tym bardziej, że Rada Gminy ani

nie wyraziła tego wprost w regulacjach uchwały ani też w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały nie powołała przepisu art. 8 ust. 2 ustawy.

Ponadto należy wskazać, że przyjęcie w Tabeli progu dochodowego w wysokości „do 150%” i uznanie dla tego progu nieodpłatności usług, stoi w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją § 4 uchwały, w której Rada Gminy Lubomia przewidziała „odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze” w (...) *przypadku osób samotnych, samotnie gospodarujących i rodzin, których dochód na osobę lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kwotę kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)*.

Dodatkowo należy zauważyć, że Rada w nieprawidłowy sposób ustaliła przedziały dochodowe, od których uzależniona została odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Rada pominęła bowiem wartości: pomiędzy 150% a 150,01%, pomiędzy 200% a 200,01%, pomiędzy 250% a 250,01%, pomiędzy 300% a 300,01%, pomiędzy 400% a 400,01% oraz pomiędzy 500% a 500,01%. W konsekwencji niewiadomym jest, w jaki sposób ustalana będzie odpłatność, gdy dochód danej osoby będzie równy wartościom znajdującym się między tymi przedziałami. Pominięcie przez Radę wyżej wskazanych wskaźników – implikuje brak możliwości wskazania, czy beneficjent będzie, czy też nie będzie zobowiązany do ponoszenia odpłatności, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Tak skonstruowane zasady odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze czynią regulacje uchwały niejasnymi i niewyczerpującymi, co narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zarzut naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP należy postawić § 4 uchwały również w związku z brakiem jednoznacznego wskazania, do jakiej przesłanki czy będą odnosiły się przyjęte w tabeli wartości 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 40%, 60% i 70%. Rada Gminy – nagłówek kolumny 2 Tabeli, określającej ww. mnożniki odpłatności – zatytułowała jako: *Wysokość za przyznane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wyrażona w procentach, którą ponosi*. Tym samym nie jest jasne, w stosunku do jakiej wartości będą naliczane powyższe wskaźniki procentowe określone w ramach drugiej kolumny Tabeli. Pojawia się wątpliwość, czy będą one odnosić się do kosztów ponoszonych za pobyt w mieszkaniach czy też do dochodu.

Niezależnie należy również zaznaczyć, że Rada Gminy odwołując ustalone przez siebie szczegółowe warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy, musi uwzględnić w regulacjach uchwały pojęcia, którymi się ten przepis posługuje. Zgodnie z art. 7 Konstytucji *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa*. W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia, nie może jednak jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Tym samym, Rada Gminy Lubomia, przyjmując regulacje przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać nazewnictwa, jaką posługuje się akt wyższego rzędu. Tymczasem w § 4 uchwały Rada zaprzeczyła tej zasadzie. Ustaliła bowiem odpowiednie progi dochodowe dla: *osoby samotnej*, a tym samym wykroczyła poza zakres zdefiniowanych ustawowo pojęć, wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, takich jak: „osoba samotnie gospodarująca, której dochód” i „osobie w rodzinie, w której dochód na osobę”, co należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. 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. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Lubomia nie określiła w sposób prawidłowy szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 50 ust. 6 w związku z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy oraz

art. 7 Konstytucji RP, poprzez niewypełnienie w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

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/13/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 21 maja 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, 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