



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 5383

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.666.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 IV/36/24 Rady Miasta Mysłowice z dnia 24 czerwca 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 od opłat, jak również tryb ich pobierania a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania 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 Miasta Mysłowice na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/36/24 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 od opłat, jak również tryb ich pobierania a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania takich usług.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 28 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.

Z kolei w myśl art. 50 ust. 6a ustawy, 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.

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 Miasta Mysłówice nie zrealizowała w sposób prawidłowy ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miasta 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 Miasta – pomijając w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa – tej zasady natomiast nie przestrzegała.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również regulacje zawarte w § 3 pkt 1 lit. c oraz d, a także § 3 pkt 2 lit. c oraz lit. d uchwały. W przepisach tych Rada postanowiła, że: *Wysokość opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych lub usług sąsiedzkich wynosi:*

1. dla usług opiekuńczych:

c) w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 6:00 do 22:00 dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji w związku z COVID-19 – 45,64 zł;

d) w soboty, niedziele i święta oraz w godzinach nocnych (tj. od 22:00 do 6:00) dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji w związku z COVID-19 – 53,25 zł.

2. dla specjalistycznych usług opiekuńczych:

c) w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 6:00 do 22:00 dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji w związku z COVID-19 – 72,00 zł;

d) w soboty, niedziele i święta oraz w godzinach nocnych (tj. od 22:00 do 6:00) dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji w związku z COVID-19 – 84,00 zł.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy uchwały określające zwiększoną odpłatność za 1 godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji w związku z COVID-19, zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa. Należy bowiem podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów nakładających na osoby chore na COVID-19 obowiązek poddania się izolacji lub kwarantannie. Zgodnie z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii *Osoby odbywające w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia kwarantannę, izolację albo izolację w warunkach domowych są obowiązane zakończyć tę kwarantannę, izolację albo izolację w warunkach domowych na dotychczasowych zasadach* (Dz.U. poz. 679). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 28 marca 2022 r. (§ 11 rozporządzenia) i zniósł obowiązek nałożenia kwarantanny lub izolacji na osobę w razie zachorowania na chorobę wywołaną wirusem COVID-19. Nadmienić również należy, iż choroba ta nie znajduje się na liście chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych – listę takich chorób określa Minister Zdrowia rozporządzeniem i tylko w przypadku tych chorób inspekcja może nakładać obowiązek hospitalizacji, izolacji lub izolacji

w warunkach domowych (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji w warunkach domowych, kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (tekst jedn. Dz. U z 2023 r. poz. 668).

Brak regulacji prawnych przewidujących zasady podlegania kwarantannie lub izolacji w przypadku narażenia na zakażenie COVID-19 powoduje, iż wprowadzenie wyższych opłat za świadczenie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w przypadku takich osób jest nie celowe i nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż w § 5 uchwały Rada postanowiła, że:

§ 5. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze lub usługi sąsiedzkie, lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, może zostać zwolniona częściowo lub całkowicie z ponoszenia opłat tj:

1) Częściowe zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym z koniecznością rehabilitacji, zakupem lekarstw, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu dowodami zakupu;

2) Całkowite zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje:

a) konieczność sprawowania usług opiekuńczych nad więcej niż jedną osobą w tym samym gospodarstwie domowym,

b) zdarzenie losowe, sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna, które spowodowały straty materialne,

c) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce.

Ze względu na to, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego zamieszczane w niej postanowienia muszą więc cechować się konkretnością i przejrzystością (por. m.in. wyrok NSA w Gdańsku z 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, CBOSA). W § 5 uchwały Rada posłużyła się natomiast bliżej niedookreślonym pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” uniemożliwiającym jednoznaczne ustalenie sytuacji, po których wystąpieniu dana osoba będzie mogła ubiegać się o wspomniane zwolnienie.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z przytoczonego przepisu wywodzona jest, m.in. zasada określoności przepisów prawa, której jednym z założeń jest unikanie w aktach prawa miejscowego stosowania pojęć niedookreślonych oraz klauzul generalnych (por. M. Kaczocho, *Rozdział 2 Zasady tworzenia i redagowania aktów prawa miejscowego [w:] Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022). Uwzględniając powyższe, Rada przyjmując przytoczone regulacje doprowadziła do złamania ww. konstytucyjnej zasady, co musi być poczytywane jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 6 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż *Odpłatność za wykonane usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, wnoszona jest zgodnie z treścią decyzji administracyjnej*. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

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 IV/36/24 Rady Miasta Mysłowice z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie 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 od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania takich 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy