



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 5454

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.672.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 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 III.44.2024 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 czerwca 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz 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*, w zw. z art. 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 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Ożarówice podjęła uchwałę Nr III.44.2024 w sprawie 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 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

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

Na mocy 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.* Natomiast zgodnie z 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.*

W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W § 3 załącznika do uchwały w wierszu 2 tabeli Rada Gminy dokonała generalnego zwolnienia z odpłatności w przypadku osób samotnych i osób samotnie gospodarujących, posiadających dochód nieprzekraczający 130% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ww. ustawy nie sposób wywieść kompetencji do ustalania przez organ stanowiący zwolnień o charakterze generalnym, osób posiadających dochód w przedziale do 130% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy, wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki 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. W pozostałych przypadkach świadczeniobiorcy zobligowani są do ponoszenia odpłatności za usługi, a rolą Rady jest kompleksowe unormowanie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Zapis określony w § 5 załącznika do uchwały wykracza poza delegację ustawową, bowiem Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowanych kwestii odnoszących się do treści określonych decyzją administracyjną.

Odnosząc się do zapisów § 6 ust. 1 załącznika do uchwały należy zaznaczyć, że z art. 50 ust. 6 ustawy nie wynika kompetencja Rady do wskazania podmiotu (jednostki) organizującego ww. usługi. Nadto, ustawodawca już w przepisie art. 110 ust. 1 ustawy wskazał, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (lub centra usług społecznych, o których mowa w o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

W § 6 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada uchwaliła, że usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby bądź z innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie), rozstrzyga, bowiem ustawa, stanowiąc, że 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 (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że 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 może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Rada Gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do modyfikowania regulacji ustawowych w podejmowanej uchwale. Radzie Gminy przysługują jedynie kompetencje wprost przyznane w art. 50 ust. 6b ustawy – do rozszerzenia katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Ponadto za niezgodną z prawem należy uznać regulację określoną w § 6 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Rada Gminy w przedmiotowej regulacji pozostawiła organowi daleko idącą swobodę w określaniu podmiotów, którym będą przysługiwały usługi sąsiedzkie. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6b ustawy.

Odnosząc się do § 6 ust. 5 załącznika do uchwały należy zaznaczyć, że przepis art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy nie umocowuje rady gminy do określenia w uchwale kwestii przeprowadzania wywiadu środowiskowego. Zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie gminy. Należy dodatkowo wskazać, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie wypełnia również upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy. Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie określiła bowiem zakresu usług sąsiedzkich.

Ponadto zdaniem organu nadzoru Rada Gminy w § 6 ust. 7 załącznika do uchwały przekroczyła upoważnienie ustawowe odwołując się do finansowania usług z programów rządowych. Ponadto wątpliwości budzi sposób rozliczania wykonywanych usług określony w § 6 ust. 8 załącznika do uchwały (brak wskazania na jakiej podstawie realizowane będą rozliczenia).

Organ nadzoru sygnalizuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi prawo miejscowe, a zatem winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę 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).

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).

Organ nadzoru, zapoznał się ze złożonymi w piśmie z dnia 30.07.2024 r. wyjaśnieniami Przewodniczącej Rady Gminy Ożarówice (nr RORG.0004.133.2024), jednakże nie podzielił przedstawionej w nim argumentacji. Należy wskazać, że bez znaczenia prawnego pozostaje okoliczność, że podobne w treści uchwały nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę w ramach postępowania nadzorczego. Niestwierdzenie nieważności konkretnej uchwały przez Wojewodę nie przesądza o jej legalności, gdyż w dalszym ciągu istnieje możliwość stwierdzenia jej nieważności przed Sądem lub wnioskowania o orzeczenie o jej niezgodności z prawem. Odwoływanie się do innych uchwał jest całkowicie nieuzasadnione, gdyż przedmiotem postępowania nadzorczego (przedmiotem oceny legalności) jest wyłącznie uchwała Nr III.44.2024 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 czerwca 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zgodnie z którym, (...) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.* Ponadto organ nadzoru nie może odnieść się do regulacji zawartych w uchwale obowiązującej w Szamocinie, gdyż nie jest ona objęta

właściwością miejscową Wojewody Śląskiego (nie jest to jednostka samorządu terytorialnego położona na terenie województwa śląskiego).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III.44.2024 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 czerwca 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania a także w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu rozliczania wykonywania 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz