



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 1005

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.94.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.590.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 21 grudnia 2023 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 części określonej w:

- 1) § 2 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy,
- 3) § 3 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy,
- 4) § 3 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów „określonego w ust. 1”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy,
- 5) § 5 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy,
- 6) § 5 ust. 3 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP,
- 7) § 5 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w związku z art. 50 ust. 5 ustawy
- 8) § 6 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów *nie później niż do 15 dnia miesiąca*” oraz *„przelewem na wskazane w decyzji konto”*, oraz § 6 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Lyski przyjęła uchwałę Nr RG.0007.590.2023 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, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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 podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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 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 podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, 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 Ośrodek Zamiejscowy 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).

Tymczasem Rada przepisem § 2 ust. 1 uchwały postanowiła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zwane dalej „usługami” przyznaje się osobie w miejscu zamieszkania, po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej.* W ocenie organu nadzoru Rada w zakresie sformułowania „osobie w miejscu zamieszkania” wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej i naruszyła art. 50 ust. 5 ustawy. Wskazać należy, że na podstawie art. 50 ust. 5 ustawy, to nie Rada Gminy a ośrodek pomocy społecznej (albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze), ustala zakres, okres i miejsce świadczenia ww. usług.

Natomiast przepisem § 2 ust. 2 uchwały, Rada postanowiła, że *W niedziele i święta usługi mogą być świadczone osobom samotnym lub osobom samotnie gospodarującym, które są obłożnie chore lub całkowicie niezdolne do samoobsługi, a rodzina czy wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej opieki zapewnić.* W ocenie organu nadzoru także i ten przepis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy 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.

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 (ust. 2)

Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. Rada Gminy nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w podejmowanej przez siebie uchwale. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02). To organ wydający decyzję o przyznaniu usług określi również zakres i okres ich świadczenia – w tym ilość godzin przyznanych usług oraz częstotliwość ich udzielania.

Przepisem § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*

Unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, 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, w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już 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 ustalania 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.

Mając powyższe na uwadze, regulacja § 3 ust. 1 uchwały – została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

W związku z zakwestionowaniem § 3 ust. 1 uchwały, konieczne jest zakwestionowanie przepisu § 3 ust. 2 uchwały, w zakresie w jakim zawiera odesłanie do ust. 1 § 3 uchwały.

Przepisem § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności może być częściowo lub całkowicie zwolniona z ustalonej odpłatności na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego.*

Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada jest upoważniona do określenia jedynie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a nie trybu dokonywania przedmiotowych zwolnień (zwolnienia z opłaty, dokonuje się na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub na wniosek pracownika socjalnego) oraz wskazywania okresu na jaki zostanie ono przyznane. Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia uchwały wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA stwierdził: „(...) zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić”. Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, że: „(...) świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Rozważania te należy uzupełnić także o treść art. 102 ust. 2 u.p.s., z którego wynika, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

Przepisem § 5 ust. 3 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że *Częściowe zwolnienie z ustalonej odpłatności przysługuje w przypadku: realizacji usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów lub programów współfinansowanych z innych środków.* W ocenie organu nadzoru przepis ten został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Odesłanie do projektów lub programów nie jest odesłaniem do przepisów, nawet rzeczowo i przedmiotowo określonych. Zakres odesłania nie jest zatem prawidłowo określony. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy działają na podstawie prawa. Zadaniem rady jest uchwalenie szczegółowych warunków częściowego zwolnienia z odpłatności za świadczenia. Jeżeli przez odesłanie do projektów, programów nie dochodzi do utworzenia normy prawnej, to zasada działania na podstawie prawa jest naruszona. Przez takie odesłanie rada nie utworzyła podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, nawet po zidentyfikowaniu projektu, programu i przyjętych w nim warunków przyznawania świadczeń. Przez samo odesłanie, nie można uznać, że warunki określone w takich programach, stają się przepisami prawa miejscowego, odesłanie wymaga współobowiązywania dwóch przepisów – odsyłającego i tego, do którego się odsyła. Odesłanie w akcie prawa miejscowego do bliżej nie określonych projektów i programów, które nie zostały zakwalifikowane do konstytucyjnego katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest sprzeczne z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 50 ust. 6 oraz art. 87 i art. 7 Konstytucji RP. Przepis § 5 ust. 3 pkt 3 uchwały, nie nadaje się do stosowania, albowiem nie da się na jego podstawie zrekonstruować normy prawnej, gdyż nie wskazano w odesłaniu na przepisy lub akty prawne regulujące kwestie tych świadczeń (por. Wyrok NSA z 14 stycznia 2022, sygn. akt I OSK 2093/20, publ CBOSA).

Natomiast § 5 ust. 4 uchwały Rada wskazała, że *Zwolnienia, o których mowa w ust. 2 i 3, z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na czas określony*. Przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 50 ust. 5 ustawy. Ponadto jak już wyżej wskazano to ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala m.in. ich zakres i okres, na jaki zostały przyznane.

Przepisem § 6 uchwały Rada postanowiła, że:

1. Opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszone są w okresach miesięcznych, nie później niż do 15 dnia miesiąca za poprzedni miesiąc, w którym wykonano powyższe usługi przelewem na wskazane w decyzji konto.

2. Odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn: kosztu jednej godziny, o którym mowa w § 4, wysokości opłaty określonej w procentach zawartej w tabeli, o której mowa w § 3 ust. 2 oraz liczby godzin świadczonych usług w danym miesiącu.

W ocenie organu nadzoru treść § 6 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „*nie później niż do 15 dnia miesiąca*” „*przelewem na wskazane w decyzji konto*”, wykracza poza zakres delegacji ustawowej art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących elementów decyzji administracyjnej.

Również przepis § 6 ust. 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej, gdyż sposób wyliczenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie mieści się w zakresie delegacji art. 50 ust. 6 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr RG.0007.590.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 21 grudnia 2023 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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