



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 stycznia 2024 r.

Poz. 80

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1199.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BR.0007.61.373.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 listopada 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 całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gaszowice na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. podjęła uchwałę BR.0007.61.373.2023 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.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2023 r.

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 toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Gaszowice nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy. W przedmiotowej uchwale brak bowiem określenia trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ślad za doktryną przyjąć należy, że *Przez tryb pobierania opłat za korzystanie z usług opiekuńczych należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń oraz kolejność czynności organu zmierzających do wyegzekwowania opłaty od osoby, która dobrowolnie jej nie uiści. Regulując tryb uiszczania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy też kombinowany – stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał z usług opiekuńczych na podstawie decyzji.* (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2013). W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania opłat.

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. Uwzględniając powyższe organ nadzoru stwierdza, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie bowiem 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).

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.

Konkludując, Rada Gminy Gaszowice nie uregulowała w pełnym zakresie spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do unormowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W § 2 uchwały Rada ustaliła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zwane dalej „usługami” przyznaje się osobie w miejscu zamieszkania.* Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjęcia ww. regulacji. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W ocenie organu nadzoru, § 6 uchwały w zakresie sformułowania: *„oraz Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach”* istotnie narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ww. regulacji § 6 uchwały wskazano, co następuje: *wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy i Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach.*

Organ nadzoru wskazuje, że z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że to jedynie *Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.* Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta (burmistrz, prezydent miasta) jako, co do zasady, jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle powyższego, brak jest podstaw do określenia przez Radę Gminy, że wykonanie uchwały również powierza się Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro wójt jest organem wykonawczym gminy i do jego kompetencji i zadań ustawa o samorządzie gminnym zalicza

wykonywanie uchwał rady gminy, w tym w szczególności określenie sposobu ich wykonania, to wobec braku odmiennych lub modyfikujących te kompetencje przepisów prawa nie sposób uznać, że kwestia powierzenia wykonania konkretnej uchwały innemu podmiotowi, samoistnie lub dodatkowo, jest sprawą wyboru rady. Zatem to wyłącznie Wójt Gminy Gaszowice jest organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały. Treść § 6 uchwały w zakresie powierzenia wykonania uchwały Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach nie ma umocowania ustawowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 750/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19).

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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr BR.0007.61.373.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 listopada 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 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