



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1927

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.174.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1351/LXXXV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 stycznia 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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania takich usług, w części określonej w § 1 ust. 2 w zakresie wyrazu „samotnych”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a oraz ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 roku Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła uchwałę 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 (dalej jako „uchwała”).

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2024 roku.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Sosnowcu (dalej również jako „Rada”) powołała m.in. art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy stanowi, że: *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.*

Z kolei art. 50 ust. 6a ustawy, stanowi, że: *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 § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: *Pomoc w formie usług sąsiedzkich może zostać przyznana jako forma wsparcia fakultatywnego dla osób samotnych, które nie korzystają z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.*

Zgodnie z 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.* Kolejno, art. 50 ust. 1a ustawy stanowi: *Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.* Nadto, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy: *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.*

Zgodnie z powyższymi regulacjami ustawy, w ocenie organu nadzoru, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mogą zostać przyznane, zarówno osobom samotnym jak i osobom mającym rodzinę. Jak wskazuje bowiem ustawodawca usługi sąsiedzkie stanowią formę usług opiekuńczych. Innymi słowy, krąg osób, którym może zostać udzielone wsparcie w formie usług sąsiedzkich pokrywa się z kręgiem potencjalnych świadczeniobiorców, do których adresowane są usługi opiekuńcze niebędące usługami sąsiedzkimi.

Świadczeniobiorcami w powyższych przypadkach mogą być zatem następujące osoby:

- osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione,
- osoby, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Można przy tym wskazać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 9 ustawy, osoba samotna oznacza osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych. Osoba samotnie gospodarująca to osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe (art. 6 pkt 10 ustawy). Natomiast rodzina oznacza osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14 ustawy).

Dodatkowo, zgodnie z art. 50 ust. 6b ustawy: *Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu 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.* Ustawodawca przyznał zatem radzie gminy kompetencję do rozszerzenia katalogu osób, którym będzie mogło być świadczone wsparcie w formie usług sąsiedzkich, określając tym samym, z mocy samej ustawy, że w katalogu osób, którym będą mogły zostać przyznane te usługi znajdują się osoby, o których mowa w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy – czyli osoby samotne i osoby mające rodzinę, wymagające pomocy, którym rodzina, wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą tej pomocy zapewnić – a rada może ten katalog osób jedynie rozszerzyć, trzymając się ram powyższego upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe, należy zauważyć, że § 1 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim stanowi, że usługi sąsiedzkie mogą zostać przyznane osobom samotnym stanowi niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy uregulował, jak zostało to już wskazane, krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie usług opiekuńczych, w tym w formie usług sąsiedzkich i o przyznanie specjalistycznych usług opiekuńczych. W ocenie organu nadzoru, Rada nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w uchwale podejmowanej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z 4.07.2023 r., sygn. akt III OSK 2504/21, LEX nr 3611986).

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m.in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany 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).

Mając na względzie powyższe, przepis § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu: *samotnych* został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a oraz ust. 1 i 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały. Należy bowiem zauważyć, że § 2 ust. 1 uchwały określający granice ponoszonej odpłatności – w tym m.in. za usługi sąsiedzkie – przewiduje (w stanowiącej część tego przepisu tabeli) sposób ustalania tej odpłatności również wg kryterium dochodowego dla osoby w rodzinie, a nie tylko dla osoby samotnie gospodarującej.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 1351/LXXXV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 stycznia 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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania takich usług, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części 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