



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 232

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1281.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXIII/555/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 listopada 2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania*, w części określonej w:

1. ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
2. ust. 2, ust. 13 i ust. 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy,
3. ust. 4, ust. 5, ust. 7 i ust. 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 5 ustawy,
4. ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 110 ust. 1 ustawy,
5. ust. 9 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 102 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 106 ust. 4 ustawy,
6. ust. 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 107 ust. 5b-ust. 5d ustawy,
7. ust. 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 8 ustawy,
8. ust. 19 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 104 ust. 4 ustawy,
9. ust. 20 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 106 ust. 3b ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXIII/555/2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Szczegółowe warunki 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 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 1 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 Ósrodek 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).

Powyższe uwagi dotyczące obowiązku działania wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz zakazu modyfikowania i powtarzania przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanego załącznika do uchwały, wskazując, że:

- ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały, (tj. *1. Pomoc w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zwanych dalej usługami opiekuńczymi, przysługuje: 1) osobie samotnie gospodarującej, która*

z powodu wieku, choroby, wymaga pomocy innych osób a jest jej pozbawiona, mimo wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości, 2) osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni (rodzice, dziadkowie), zstępni (dzieci, wnuki) nie mogą takiej pomocy zapewnić.) – stanowi przekroczenie delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy i modyfikację art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy,

- ust. 2 załącznika do uchwały, (tj. *Pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych mają osoby samotne, osoby samotnie zamieszkujące nie posiadające osób zobowiązanych do alimentacji oraz rodziny, w których wszyscy członkowie wymagają pomocy z powodu niepełnosprawności wynikającej z wieku lub choroby.*) – stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do określania zasad pierwszeństwa przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi),

- ust. 4 pkt 1-6, ust. 5 pkt 1-6, ust. 7 i ust. 8 załącznika do uchwały (tj. *4. Przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług uwzględnia się: 1) rodzaj schorzenia i sprawność fizyczną osoby, na rzecz której mają być świadczone usługi, 2) warunki mieszkaniowe, 3) sytuację rodzinną i materialną, 4) uwarunkowania środowiskowe, 5) wydolność opiekuńczą rodziny, 6) przewidziane w budżecie na dany rok środki finansowe na realizację zadania. 5. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze obejmują zakres następujących czynności: 1) pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem; 2) wykonywanie czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej świadczeniobiorcy i czystości pomieszczeń, w których przebywa, a w przypadku zamieszkiwania z rodziną, utrzymania w czystości pomieszczenia zajmowanego przez świadczeniobiorcę; 3) zapewnienie podopiecznemu posiłków (w tym jednego gorącego posiłku dziennie); 4) utrzymanie odpowiedniej temperatury w pomieszczeniu zajmowanym przez świadczeniobiorcę 5) załatwianie bieżących spraw związanych z organizacją życia codziennego świadczeniobiorcy; 6) zapewnienie kontaktów z rodziną i środowiskiem lokalnym w miarę możliwości. 7. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są w miejscu zamieszkania. 8. W dni wolne od pracy usługi mogą być świadczone w przypadkach szczególnie uzasadnionych wynikających z wnikliwej analizy sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub osobistej osoby samotnie gospodarującej podopiecznego w dni robocze.) – stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określania przesłanek, które będą uwzględniane przy przyznawaniu ww. usług oraz czynności wchodzących w zakres tych usług. Dodatkowo należy wskazać, że na podstawie art. 50 ust. 5 ustawy, to nie Rada Gminy a ośrodek pomocy społecznej (albo centrum usług społecznych, o którym mowa w 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,*

- ust. 6 załącznika do uchwały (tj. *Usługi opiekuńcze organizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pietrowicach Wielkich.*) – stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie wynika kompetencja Rady Gminy 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),

- ust. 9 załącznika do uchwały (tj. *Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się w formie decyzji administracyjnej na podstawie pisemnego wniosku świadczeniobiorcy, jej przedstawiciela ustawowego lub z urzędu na wniosek pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.*) – został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy oraz stanowi modyfikację art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy i art. 106 ust. 4 ustawy,

- ust. 10 załącznika do uchwały (tj. *Usługi opiekuńcze przyznawane są po przedstawieniu dokumentów potwierdzających sytuację materialną, rodzinną, zawodową oraz zdrowotną świadczeniobiorcy w tym zaświadczenia lekarza pierwszego kontaktu wskazującego na konieczność stałej pomocy lub długotrwałej opieki lub pomocy osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji – znaczny stopień niepełnosprawności.*) – istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy, ponieważ Rada Gminy nie jest upoważniona do określania dokumentów niezbędnych do przyznania usług opiekuńczych. Organ nadzoru również wskazuje, że dokumenty wymagane do przyznania m.in. omawianych usług zostały już szczegółowo

wskazane w art. 107 ust. 5b – ust. 5d ustawy, co oznacza, że organ stanowiący gminy dokonał modyfikacji tych przepisów ustawy,

- ust. 11 załącznika do uchwały, (tj. *Osobom i rodzinom, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, usługi świadczone są nieodpłatnie*) – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy. W tym miejscu należy wskazać, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, 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, że 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 odpłatności za usługi opiekuńcze 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.

- ust. 13 i ust. 14 załącznika do uchwały (tj. *13. Rozliczenie za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dokonywane będzie miesięcznie w oparciu o „kartę czasu pracy opiekunki/opiekuna” potwierdzoną pisemnie przez świadczeniobiorcę. 14. W przypadkach niemożności, z uwagi na stan zdrowia świadczeniobiorcy, powyższego potwierdzenia, fakt wykonania usług potwierdza członek rodziny świadczeniobiorcy a w przypadku osoby samotnej pracownik socjalny*) – wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż Rada nie jest upoważniona do określania zasad rozliczania i potwierdzania świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi),

- ust. 19 załącznika do uchwały (tj. *Zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi w przypadku śmierci osoby samotnej, nie posiadającej małżonka, wstępnych ani zstępnych za miesiąc, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy*) – w ocenie organu nadzoru Rada Gminy na podstawie omawianej delegacji ustawowej nie jest upoważniona do określania przesłanek warunkujących zaprzestanie dochodzenia zwrotu odpłatności za ww. usługi. Należy również zaznaczyć, że z przepisu art. 104 ust. 4 ustawy wynikają już zasady zwrotu udzielonych świadczeń z pomocy społecznej,

- ust. 20 załącznika do uchwały (tj. *Koszt odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie ulegnie zmianie w ciągu danego roku, jeżeli zmiana wysokości kwoty miesięcznego dochodu świadczeniobiorcy nie przekroczy 10% odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, co zostało określone w art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej*) – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy oraz stanowi modyfikację przepisu art. 106 ust. 3b ustawy.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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 LXIII/555/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie *szczególonych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób*

z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy