



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 283

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1298.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LXXI/676/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, a w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, w części określonej w:

- § 2 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania „*zalecaną przez lekarza pielęgnację*”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 3a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

- § 3 ust. 1, ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 4a ustawy,

- § 5 uchwały (tabela, kolumna 1, wiersz II), jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i 6a w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach na sesji w dniu 24 listopada 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXXI/676/23 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 w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska 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 i 6a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że część regulacji przyjętej przez Radę wykracza poza zakres delegacji z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, a przy tym stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy o pomocy społecznej.

W § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację, które nie wymagają specjalnych kwalifikacji oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zakres usług sąsiedzkich będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.*

W ocenie organu nadzoru Rada poprzez sformułowanie „*zalecaną przez lekarza pielęgnację*” wykracza poza zakres delegacji art. 50 ust. 3a ustawy, a ponadto przepis § 2 ust. 3 uchwały zawęża katalog usług sąsiedzkich. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 3a ustawy *Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.* Z przepisu ustawy nie wynika zatem, że usługi sąsiedzkie w zakresie opieki pielęgnacyjnej mogą być przyznawane wyłącznie w przypadku odpowiednich zaleceń lekarza.

Zatem przytoczona regulacja § 2 ust. 3 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 50 ust. 3a ustawy.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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, CBOSA).

Przepisem § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich będą świadczone przez osoby, spełniające przesłanki określone w ustawie o pomocy społecznej.*

*2. Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich wykonują osoby, o których mowa w ust. 1 w ramach umowy zlecenia.*

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6b ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjęcia ww. regulacji uchwały. Ustawodawca w art. 50 ust. 4a ustawy wskazuje kto może być osobą wykonującą usługi sąsiedzkie. Zatem przytoczona regulacja § 3 ust. 1 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej. W związku z zakwestionowaniem § 3 ust. 1 uchwały konieczne staje się wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 ust. 2 uchwały. Ponadto Rada nie została również uprawniona do określania podstawy zatrudnienia osób świadczących usługi sąsiedzkie.

W § 5 uchwały (tabela, kolumna 1, wiersz II) Rada Miejska ustaliła, że usługi opiekuńcze, w tym sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom, którym dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (do 100% nieodpłatnie). 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, w tym usługi sąsiedzkie 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, regulacje § 5 – tabela, kolumna 1, wiersz II uchwały dot. nie ponoszenia odpłatności za usługi osób (samotnych i w rodzinie) do 100% dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ustawy – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

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 LXXI/676/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, a w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Lakomy**