



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 czerwca 2022 r.

Poz. 4197

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.606.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 44.419.2022 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 19 maja 2022 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:

- § 5 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: *na jej wniosek lub wniosek pracownika socjalnego*, i poprzedzającego go przecinka, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 102 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 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*;

- § 5 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 110 ust. 7 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 maja 2022 r. Rada Miasta Rydułtowy przyjęła uchwałę Nr 44.419.2022 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.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Na mocy art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy *organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*. Natomiast 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*.

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 ustawy, a przy tym stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy o pomocy społecznej.

W § 5 uchwały, odnosząc się do kwestii częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat, Rada wskazała, iż zwolnienie to może nastąpić na wniosek osoby korzystającej z usług lub pracownika socjalnego. Tymczasem zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy - *świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego*. Z kolei ust. 2 ww. przepisu wprowadza możliwość wszczęcia takiego postępowania z urzędu. Artykuł 102 ustawy określa zatem w sposób wyczerpujący podmioty, które mogą zainicjować postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia świadczenia z pomocy społecznej, a więc również w przedmiocie zwolnienia z ich odpłatności. Porównanie ww. przepisu ustawy z brzmieniem § 5 ust. 1 uchwały wskazuje, że uchwałodawca dokonał nieuprawnionego zawężenia zakresu podmiotowego podmiotów, które mogą wystąpić z przedmiotowym wnioskiem do organu pomocy społecznej, co jest niedopuszczalne w drodze aktu podustawowego, jakim jest uchwała rady gminy.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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).

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto § 5 ust. 4 uchwały, na mocy którego Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rydułtowach została przyznana kompetencja do wydawania decyzji w przedmiocie całkowitego lub częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat.

W tym miejscu należy zauważyć, że to w gestii organu wykonawczego gminy leży obowiązek przekazania kompetencji w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej – zgodnie z art. 110 ust. 7 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej takiego upoważnienia, w odniesieniu do spraw należących do właściwości gminy. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten stanowi przepis szczególny wobec art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który wprowadza generalną kompetencją organu wykonawczego gminy do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, Lex/el). To zatem nie organ uchwałodawczy gminy, a wójt, w drodze stosownego upoważnienia, jest obowiązany do przekazania przedmiotowej kompetencji kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Rada mogłaby to uczynić jedynie w sytuacji wskazanej w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednak trzeba przyjąć, iż z uwagi na wyraźne brzmienie art. 110 ust. 7 ustawy, zastosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do kierownika ośrodka pomocy społecznej jest wykluczone.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 44.419.2022 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 19 maja 2022 r. – w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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