



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2022 r.

Poz. 8824

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1055.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 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 XLIII/352/2022 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 23 listopada 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 od opłat i trybu ich pobierania, a także określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 5 i 6, a także art. 102 ust. 1 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. 2 i 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*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2022 r. Rada Miejska w Pszowie podjęła uchwałę Nr XLIII/352/2022 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 i trybu ich pobierania, a także określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych gminy, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50 ust. 1-6 i art. 96 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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*.

Z kolei w oparciu o art. 96 ust. 4 ustawy, rada gminy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, przyznane pod warunkiem zwrotu, czyli: usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące

w zakresie zadań własnych, w sytuacji przekroczenia kwoty kryterium dochodowego (por. art. 96 ust. 2 ustawy).

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 Rada nie wypełniła w sposób dostatecznie precyzyjny delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie, w którym była ona obowiązana do określenia w uchwale szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o których mowa w tym przepisie. W § 2 ust. 5 uchwały określono wysokość odpłatności za usługi w zależności od kryterium dochodowego, przy czym wysokość ta zgodnie z intencją uchwałodawcy miałyby być liczone od kosztu usługi w procentach, a zatem od ogólnej wartości danej usługi. Tymczasem w opinii Wojewody w celu prawidłowego wypełnienia ww. delegacji organ stanowiący powinien określić w uchwale cenę za 1 godzinę usług opiekuńczych, która następnie, zgodnie z jego uznaniem, może być różnicowana w oparciu o kryterium dochodowe. W opinii organu nadzoru tylko określenie ryczałtowe, dokonane odgórnie na podstawie przewidywanej wysokości wydatków na realizację danej usługi, zabezpiecza w sposób dostateczny interes świadczeniobiorcy.

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

W opinii organu nadzoru, istotną wskazówkę w kwestii prawidłowej interpretacji zwrotu „szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności” z art. 50 ust. 6 ustawy, stanowi regulacja rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z 2005 r., Nr 189, poz. 1598 ze zm.). Dotyczy ono usług specjalistycznych świadczonych osobom z zaburzeniami psychicznymi, a zatem tych, które mocą art. 50 ust. 6 ustawy wyłączono z zakresu normy delegacyjnej. W § 4 ust. 5 rozporządzenia zostało w sposób niebudzący wątpliwości wskazane, jak należy obliczać wysokość opłaty za przedmiotową usługę specjalistyczną – stanowi ona iloczyn ceny za 1 godzinę usług specjalistycznych, wskaźnika odpłatności (czyli odpowiednika § 2 ust. 5 uchwały), oraz liczby świadczonych usług w ciągu miesiąca. Rozporządzenie wyraźnie zatem uniezależnia wysokość opłaty od rzeczywistego kosztu danej usługi, a zamiast tego wprowadza system ryczałtowy, gdzie wskaźnik odpłatności zależny od dochodu oblicza się w stosunku do ceny usługi za 1 godzinę, a nie od ogólnego kosztu danej usługi, jak to przyjęła Rada w § 2 ust. 5 uchwały.

Podsumowując, brak precyzyjnego wypełnienia przez Radę elementu delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, dotyczącego wymogu wskazania ceny 1 godziny usług specjalistycznych, przesądza o konieczności zakwestionowania uchwały w całości.

W opinii organu nadzoru analizowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości:

- § 3 ust. 1 uchwały, zgodnie z którego brzmieniem: *Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Pszowie na wniosek osoby zainteresowanej, przedstawiciela ustawowego, członka rodziny lub pracownika socjalnego może zwolnić całkowicie lub częściowo z ustalonej odpłatności osobę zobowiązaną do jej wnoszenia*, stanowi niedozwoloną modyfikację art. 102 ust. 1 ustawy. Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a nie do określenia trybu, w jakim zwolnienia takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się zatem określenie katalogu podmiotów, na wniosek których

zwolnienie może być dokonane. Zgodnie z art. 102 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*. Przedmiotowa regulacja stanowi więc niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego;

- regulacja § 2 ust. 3-4 uchwały, dotycząca czasu i miejsca świadczenia usług, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym systemie prawnym. Wynika to bezpośrednio z brzmienia art. 50 ust. 5 ustawy, który stanowi, że wskazanie okresu i miejsca świadczenia usługi należy do zadań ośrodka pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, i organ stanowiący nie posiada kompetencji do regulowania tych kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy.

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 całości 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).

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 XLIII/352/2022 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 23 listopada 2022 r. – w całości – 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, 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**