



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 grudnia 2022 r.

Poz. 8898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1024.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2022 r.

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

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr LI/479/2022 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr III/18/2015 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 8 stycznia 2015 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, w części określonej w § 1 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nową treść § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miejska w Pyskowicach przyjęła uchwałę Nr LI/479/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr III/18/2015 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 8 stycznia 2015 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, dalej jako „uchwała”. Przepisem § 1 przedmiotowej uchwały, kolejno (brak w tej jednostce redakcyjnej podziału na punkty) nadano nową treść § 5, § 6 oraz skreślono § 7 w uchwale zmienianej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano min.: art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2022 r.

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

Rada Miejska przepisem § 1 uchwały postanowiła m.in., co następuje:

§ 1. W uchwale Nr III/18/2015 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 8 stycznia 2015 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 wprowadza się następujące zmiany: § 5. otrzymuje brzmienie:

§ 6. otrzymuje brzmienie:

„§ 6. 1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, osoba korzystająca z usług opiekuńczych może zostać, na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego, zwolniona częściowo lub całkowicie z ponoszenia opłat za usługi.”

Zgodnie z przepisem 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.*

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. Zakres materii przekazanej do uregulowania w drodze uchwały został określony jednoznacznie w art. 50 ust. 6 ustawy i zakres tego upoważnienia nie może być interpretowany rozszerzająco (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nową treść § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego” uchwały zmienianej istotnie narusza art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, określając krąg podmiotów mogących wystąpić o udzielenie zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze Rada wykroczyła poza przyznane jej - a opisane powyżej - upoważnienie. Ponadto ww. regulacja uchwały ogranicza możliwość złożenia wniosku w sprawie zwolnienia częściowego lub całkowitego z opłat jedynie do osoby korzystającej z usług opiekuńczych oraz pracownika socjalnego (z pominięciem wskazania przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), co stanowi niedozwoloną modyfikację art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.* Modyfikacja przepisów ustawy 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 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). Z treści przedmiotowej uchwały (wbrew przepisowi ustawy) wynika, że przedstawiciel ustawowy osoby korzystającej z usług opiekuńczych (ani żadna inna osoba) nie może złożyć wniosku o udzielenie ulgi w odpłatności za te usługi, a postępowanie wnioskowe może być prowadzone wyłącznie z inicjatywy osoby, której przyznano świadczenie. Jest ograniczenie niedopuszczalne w szczególności ze względu na krąg osób, które korzystają z tego rodzaju świadczeń pomocy społecznej – często są to osoby starsze, niepełnosprawne, niesamodzielne życiowo, w tym również osoby częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnione. Ponadto, jak zauważył WSA w Rzeszowie *Usługi opiekuńcze kierowane są przede wszystkim do osób samotnych, ponieważ w mniejszym stopniu niż osoby mające rodzinę mogą one liczyć na*

pomoc otoczenia. Brak możliwości korzystania z pomocy innych osób pozwala przypisać usługom opiekuńczym rolę publicznej kompensacji niedostatku, „którego przyczyną jest konieczność zdania się przez osobę zainteresowaną wyłącznie na siebie samą, choć inne osoby w podobnych sytuacjach życiowych korzystają z pomocy różnych osób, członków rodziny, domowników, opiekunów, personelu zakładu administracyjnego przeznaczonego na pobyt osób potrzebujących. Zakres przedmiotowy usług opiekuńczych powinien więc kompensować zwykłą, codzienną pomoc świadczoną osobie, która w zwykłych okolicznościach może korzystać ze wsparcia opiekuńczego rodziny i najbliższych. (wyrok WSA w Rzeszowie z 24.09.2019 r., II SA/Rz 833/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z tego też względu zarówno o samo przyznanie prawa o usług opiekuńczych, jak o udzielenie ulgi w ustalonej odpłatności za nie powinny móc wystąpić również inne podmioty, wskazane w art. 102 ust. 1 ustawy.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na niedopuszczalną modyfikację art. 102 ust. 2 ustawy. Rada przewidziała, że o zastosowanie ulgi może wystąpić *pracownik socjalny*, gdy tymczasem ustawa przewiduje możliwość wszczęcia takiego postępowania *z urzędu*.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pyskowicach w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie 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. 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; 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 LI/479/2022 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr III/18/2015 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 8 stycznia 2015 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz