



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3902

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.427.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 XLVIII/317/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i ustalania 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 całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 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. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2023 r. Rada Miejska w Łazach przyjęła uchwałę Nr XLVIII/317/2023 w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i ustalania 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*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Tabela odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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*,

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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska nie wypełniła w sposób prawidłowy 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 tabeli (*Tabela odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi zamieszczonej*) zawartej w załączniku do uchwały wskazano, co następuje:

Grupy odpłatności	% dochodu określonego wg art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	% odpłatności stawki godzinowej dla osoby samotnie gospodarującej	% odpłatności stawki godzinowej dla osoby w rodzinie
I	101%-150%	-	15%
II	151%-200%	5%	20%
III	201%-250%	15%	40%
IV	251%-300%	25%	50%
V	301%-350%	50%	80%
VI	Powyżej 350%	100%	100%

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w sposób sprzeczny z prawem określiła przedziały odpłatności (za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) wskazane w kolumnie II, wiersz II-VII, tabeli, tj. grupa odpłatności I – 101%-150% dochodu, grupa odpłatności II – 151%-200% dochodu, grupa odpłatności III – 201%-250% dochodu, grupa odpłatności IV – 251%-300% dochodu, grupa odpłatności V – 301%-350% dochodu. Z powyższych regulacji tabeli wynika, że Rada pominęła uregulowanie warunków odpłatności dla osób osiągających od powyżej 100 do 101; od powyżej 150 do 151; od powyżej 200 do 201; od powyżej 250 do 251; od powyżej 300 do 301 – procent dochodu określonego wg art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przy tak zastosowanych przez Radę przedziałach nie możliwe jest bowiem ustalenie warunków odpłatności dla osób osiągających ww. dochody.

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania

zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, z omawianych regulacji tabeli nie można wywieść warunków odpłatności za przedmiotowe usługi dla osób osiągających od powyżej 100 do 101; od powyżej 150 do 151; od powyżej 200 do 201; od powyżej 250 do 251; od powyżej 300 do 301- procent dochodu określonego wg art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Łazach w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, co stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Paragraf 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-pkt 4 uchwały istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

1. W szczególności uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych lub na wniosek pracownika socjalnego, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Łazach w formie decyzji administracyjnej może zwolnić częściowo lub całkowicie z ponoszenia opłat.

2. Zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 następuje w przypadku:

1) ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków - udokumentowanych rachunkami, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy związanych z potrzebami mieszkaniowymi, procesem leczenia, w tym koniecznością rehabilitacji, zakupu leków, artykułów higienicznych lub pielęgnacyjnych, stosowania specjalistycznej diety;

2) gdy w rodzinie występuje więcej niż jedna osoba wymagająca pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych;

3) konieczności ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub w ośrodku wsparcia i wszelkiego rodzaju placówkach opiekuńczo-wychowawczych i leczniczo-rehabilitacyjnych;

4) zdarzenia losowego lub innych uzasadnionych okoliczności.

W treści powołanego paragrafu uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednakże powyższa regulacja uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie wskazuje odrębnie przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tych opłat, tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych zwolnień zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Przedmiotowe niewypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że również w § 4 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały określono przesłanki całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności, tj.:

4. Osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze jest całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności w przypadku gdy:

1) dochód osoby samotnej nie przekracza 150 % kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej

2) dochód osoby w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego osoby lub rodziny określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 4 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, a tym samym w sposób istotny narusza prawo. 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. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do wskazania, że *osoby samotne, których dochód nie przekracza 150% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz osoby, których dochód w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego osoby lub rodziny określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej* – zostają całkowicie zwolnione z ponoszenia odpłatności, gdyż to ustawodawca już przesądził o nieodpłatności za ww. usługi w przypadku osób posiadających określony dochód (ustalony w oparciu o kryterium dochodowe określone w art. 8 ustawy).

Powyższe uwagi dotyczące przekroczenia zakresu delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy należy analogicznie odnieść do zwolnienia z odpłatności osoby samotnie gospodarującej określonego w załączniku do uchwały – w tabeli – kolumna III, wiersz II – tj. grupa odpłatności I – od 101% do 150% dochodu określonego wg art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej – dla osoby samotnie gospodarującej. Jak już wyżej wyjaśniono, Rada Miejska nie jest upoważniona do określenia, że osoby osiągające dochody powyżej kryterium dochodowego określonego w ustawie zostają zwolnione z odpłatności za ww. usługi opiekuńcze. Obowiązkiem 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.

Dalej należy wskazać, że § 6 ust. 1 uchwały również istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W treści § 6 ust. 1 uchwały wskazano, że: *Całkowity koszt za jedną godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustala się w wysokości 2,45% kwoty najniższej emerytury, przy czym koszt jednej godziny usług ustala się do pełnych dziesiątek groszy w górę.*

Z treści omawianej regulacji uchwały wynika, że całkowity koszt za jedną godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi uzależniony jest od kwoty najniższej emerytury. Jednakże posłużenie się przez Radę sformułowaniem „najniższej emerytury” skutkuje niemożliwością ustalenia, jaka najniższa emerytura będzie podstawą do wyliczenia ww. jednej godziny świadczenia usług opiekuńczych. Z przedmiotowej uchwały nie można wywieść, co należy rozumieć przez „najniższą emeryturę” – czy jest to np. wysokość najniższej emerytury obowiązującej w dniu podjęcia uchwały, czy w dniu wydania decyzji administracyjnej na podstawie, której przyznano ww. usługi. Na marginesie należy jedynie wskazać, że zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 504 ze zm.) – *Kwota najniższej emerytury, z zastrzeżeniem art. 24a ust. 6, art. 54, art. 54a ust. 2 i art. 87, oraz renty rodzinnej wynosi 1588,44 zł miesięcznie. Z kolei ust. 3 tego przepisu stanowi, że Kwoty najniższych świadczeń, o których mowa w ust. 1-2a, podwyższa się przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji, o którym mowa w art. 89-94.* Wobec powyższego, kwota najniższej emerytury nie jest stała, gdyż podlega waloryzacji.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane*

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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Podsumowując, należy jedynie zaznaczyć, że organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Natomiast adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana regulacja § 6 ust. 1 uchwały nie spełnia ww. wymogów.

W tym miejscu należy ponownie wskazać, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Miejska nie posiada upoważnienia do modyfikowania (w tym powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Ośrodek Zamieszcowy 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 (w tym powtarzania) przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanej uchwały, wskazując, że:

- § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały (tj. *Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane w szczególności osobom: 1) mieszkającym samotnie, posiadającym rodzinę zamieszkałą oddzielnie, a których rodzina, w tym wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić z uwagi na zły stan zdrowia, dysfunkcję, pracę zawodową, naukę lub z innych uzasadnionych powodów; 2) zamieszkującym i gospodarującym wspólnie z rodziną, a których rodzina, w tym także wstępni, zstępni z przyczyn wskazanych w punkcie 1 takiej pomocy nie mogą zapewnić*) – stanowi modyfikację art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy (tj. *Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić*),

- § 2 ust. 3 uchwały (tj. *Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby, a także z urzędu, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego*) – stanowi modyfikację art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy (tj. *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*),

- § 3 ust. 1 uchwały (tj. *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze są świadczeniami przyznawanymi decyzją administracyjną, określającą ich rodzaj, zakres, okres na jaki przyznano świadczenie, miejsce świadczenia usług, liczbę godzin przyznanych usług w wymiarze dziennym lub tygodniowym. W decyzji rozstrzyga się również o wysokości odpłatności za jedną godzinę usług, sposobie rozliczenia za wykonanie usługi oraz tryb poboru opłaty*) – stanowi modyfikację art. 106 ust. 1 ustawy (tj. *Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej*) oraz art. 50 ust. 5 ustawy (tj. *Ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r.*

o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia),

- § 3 ust. 2 uchwały (tj. Usługi opiekuńcze obejmują czynności związane z zaspokojeniem codziennych potrzeb życiowych, w tym czynności; pielęgnacyjne, gospodarcze, higieniczne i zdrowotne oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktu z otoczeniem) – stanowi modyfikację art. 50 ust. 3 ustawy (tj. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem),

- § 3 ust. 4 uchwały (tj. Szczegółowego rozeznania potrzeb osób w zakresie pomocy w formie usług, dokonuje pracownik socjalny podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego, uwzględniając indywidualne potrzeby tych osób, sytuację osobistą i rodzinną, istniejące schorzenia lub niepełnosprawność oraz zalecenia lekarza) – stanowi modyfikację art. 106 ust. 4 ustawy (tj. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego),

- § 7 ust. 1 uchwały (tj. Rozliczenie za świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dokonywane będzie miesięcznie w oparciu o Kartę pracy usług opiekuńczych osoby świadczącej usługę, potwierdzonej pisemnie przez świadczeniobiorcę lub członka rodziny) – stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż Rada nie posiada kompetencji do określenia zasad rozliczania za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w oparciu o „Kartę pracy usług opiekuńczych osoby świadczącej usługę”, jak również do nakładania obowiązków na świadczeniobiorcę lub członka rodziny dot. pisemnego potwierdzenia ww. Karty,

- § 7 ust. 2 uchwały w zakresie określenia terminu wnoszenia przedmiotowych opłat (tj. Oplata za świadczenie usługi wnoszona będzie na rachunek bankowy wskazany w decyzji administracyjnej w terminie do 20-go dnia każdego następnego miesiąca, po wykonaniu usługi) – stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż Rada nie jest upoważniona do ustalania elementów decyzji administracyjnej, w tym do określenia terminu wnoszenia opłat za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 XLVIII/317/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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