



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 01 czerwca 2023 r.

Poz. 4639

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.596.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 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 L/286/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 kwietnia 2023 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, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 oraz z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U z 2020 r., poz. 1876), dalej jako „ustawa” 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 21 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr L/286/23 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, zwaną dalej uchwałą. Załącznik do uchwały stanowi szczegółowe warunki 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.

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

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.* Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

- 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).

Paragraf 4 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

1. Świadczeniobiorca może ubiegać się o częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ze względu na:

1) konieczność świadczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych u więcej niż jednego świadczeniobiorcy w tym samym gospodarstwie domowym;

2) konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym z koniecznością rehabilitacji, zakupem leków, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu dowodami zakupu;

3) konieczności ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce, po udokumentowaniu dowodami wpłaty.

2. Świadczeniobiorca może ubiegać się o całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ze względu na wystąpienie zdarzenia losowego, klęski żywiołowej powodującej straty materialne, które zostaną udokumentowane.

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 wskazano 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.

Rada w treści § 2 ust. 4 załącznika do uchwały w tabeli odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze określiła, że:

Dochód osoby w % kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą albo osobę w rodzinie w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (art. 8 ust. 1)	Wysokość odpłatności liczona w % ustalonej ceny 1 godziny usługi w zależności od jej rodzaju	
	Osób samotnie gospodarujących	Osób w rodzinie
do 100%	-	-

Tymczasem, 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, 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. Zatem powyżej przytoczonym przepisem Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

Jednocześnie zgodnie z treścią art. 97 ust. 5 ustawy, rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Organ nadzoru zaznacza, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy, nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanym ośrodku wsparcia. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt we wszystkich prowadzonych przez siebie ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś dotyczące konkretnej placówki: w tym przypadku – Klubu Seniora, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały Gmina prowadzi wyłącznie jeden ośrodek wsparcia. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno do ustalania odpłatności w aktualnie działających ośrodkach wsparcia jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. Przepis ten nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanych ośrodkach wsparcia. Tymczasem Rada Gminy Koszarawa w § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały ustaliła odpłatność dla jednej, konkretnej placówki – Klubu Seniora. Przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z prawem.

Organ nadzoru po raz kolejny wskazuje, że Rada Gminy w celu uregulowania kwestii objętych delegacją art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zawartych w § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, powinna podjąć odrębną uchwałę, a nie dokonywać regulacji w uchwale podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Jednocześnie wskazać należy, że w § 3 pkt 1 i 2 uchwały Rada Gminy postanowiła:

Tracą moc:

1) *Uchwała Nr XLVIII/280/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 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.*

2) *Uchwała nr XLVII/271/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia 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 tym miejscu należy podkreślić, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 lutego 2023 r., nr NPII.4131.1.146.2023 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały nr XLVII/271/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady

Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia 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. Jednocześnie rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 marca 2023 r. nr NPII.4131.1.330.2023 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr XLVIII/280/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały nr XXXIX/239/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 19 maja 2022 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, w całości. Oba rozstrzygnięcia, wobec ich niezaskarżenia przez gminę, są prawomocne.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - *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.*

Stwierdzenie nieważności aktu oznacza jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku, a więc od momentu podjęcia uchwały, wobec której stwierdzono nieważność (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).

W związku z powyższym podjęcie uchwały w części, w której przedmiotem jest uchylenie wyżej wskazanych uchwał jest bezprzedmiotowe, ponieważ te uchwały już nie obowiązują. Bezprzedmiotowość ta stanowi, w przekonaniu organu nadzoru, naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. 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).

Należy także podkreślić różnicę w skutkach wywoływanych przez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, które zmienia stan prawny *ex tunc* (wstecz) i przez podjęcie uchwały uchylającej uchwałę ze skutkiem od dnia wejścia w życie takiej uchwały. Uchylenie uchwały przez organ stanowiący gminy nie eliminuje np. praw i obowiązków uzyskanych do czasu uchylenia, tymczasem w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały powstaje stan, jak gdyby nieważny akt nigdy nie został podjęty.

W tym miejscu zasadnym jest także powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 (publ. Dz.U. z 2003 r., Nr 218, poz. 2151), zgodnie z którym: *Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), (...).*

Powyżej opisane uchybienia 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/286/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 kwietnia 2023 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 – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy