



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 7705

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1034.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 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 LXI/534/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 11 września 2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb 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 2023 r. poz. 901 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 11 września 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXI/534/2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania*, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 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, 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.

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 uchwały istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, że: *Ustala się koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w wysokości równej kwocie 1% najniższego wynagrodzenia ogłaszanego w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, z zaokrągleniem w górę do pełnego jednego złotego.*

Z treści omawianej regulacji uchwały wynika, że koszt jednej godziny usług opiekuńczych uzależniony jest od kwoty najniższego wynagrodzenia. Jednakże posłużenie się przez Radę sformułowaniem „najniższe wynagrodzenie” skutkuje niemożliwością ustalenia, jakie najniższe wynagrodzenie będzie podstawą do wyliczenia ww. jednej godziny świadczenia usług opiekuńczych. Z przedmiotowej uchwały nie można wywieść, co należy rozumieć przez „najniższe wynagrodzenie” – czy jest to np. wynagrodzenie za pracę, oraz czy podstawą wyliczenia ww. kwoty będzie wysokość najniższego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podjęcia uchwały, czy w dniu wydania decyzji administracyjnej na podstawie, której przyznano ww. usługi. Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że od 1 stycznia 2003 r. obowiązuje ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2207 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 4 tej ustawy wysokość minimalnego wynagrodzenia podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 września każdego roku.

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.*

Organ nadzoru zaznacza, że Rada Gminy jest obowiązana 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 § 4 uchwały nie spełnia ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych 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. 2 i 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.

Regulacja § 5 ust. 2 pkt 1-pkt 4 uchwały również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków częściowego zwolnienia z opłat, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, że:

§ 5. 2. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pietrowicach Wielkich w formie decyzji administracyjnej może zwolnić częściowo z ponoszenia opłat w przypadkach:

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 ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wskazania, że *Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pietrowicach Wielkich w formie decyzji administracyjnej może zwolnić częściowo z ponoszenia opłat w przypadkach: (...)*, tj. do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczącej podmiotu uprawnionego do wydania decyzji administracyjnej, jak również elementów tej decyzji. Omawianej regulacji uchwały nie można zaliczyć do szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz do szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również do trybu ich pobierania. Dodatkowo, należy wskazać, iż powołane powyżej sformułowanie w § 5 ust. 2 uchwały również stanowi modyfikację art. 106 ust. 1 i art. 110 ust. 1 ustawy. Wobec powyższego, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania 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 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).

Konsekwencją zakwestionowania w § 5 ust. 2 sformułowania: *Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pietrowicach Wielkich w formie decyzji administracyjnej może zwolnić częściowo z ponoszenia*

opłat w przypadkach (we wprowadzeniu do wyliczenia) uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostały regulacji omawianego paragrafu, tj. pkt 1-pkt 4.

Dodatkowo należy wskazać, że uwagi dotyczące obowiązku redagowania przepisów aktów prawa miejscowego w sposób precyzyjny, jasny, czytelny i przejrzysty należy analogicznie odnieść do regulacji § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały stanowiącej, że można zwolnić częściowo z ponoszenia opłat w przypadkach: *lub innych uzasadnionych okoliczności*. Z treści omawianej regulacji uchwały nie można wywieść jakie zdarzenia będą objęte pojęciem zdarzenia losowego oraz innych uzasadnionych okoliczności. Wobec powyższego, § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały również istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że 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.

Mając powyższe na uwadze, regulacje § 3 (tabela, kolumna 1 – 3, wiersz II) uchwały dot. nieodpłatności za usługi osób (samotnych i w rodzinie) do 100% dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ustawy oraz § 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały dotyczące całkowitego zwolnienia z opłat osób samotnych, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego określonego dla osoby samotnie gospodarującej wg. ustawy o pomocy społecznej oraz osób w rodzinie, jeśli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego zgodnie z ustawą o pomocy społecznej – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

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 LXI/534/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 11 września 2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb 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, 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