



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 845

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.99.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/527/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 29 grudnia 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, 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 zw. z 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 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Świerklaniec podjęła uchwałę Nr LXXII/527/22 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”.

Załącznik do uchwały stanowi: *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 trybu ich pobierania*, dalej jako: „Załącznik”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że 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*.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada 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. Zgodnie z § 2 ust. 3 Załącznika: *Opłatę ponosi osoba, której dochód przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Oplata ponoszona jest w granicach określonych poniższą tabelą* oraz dalej wskazano w tabeli, że odpłatność ma miejsce, gdy kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, jest przekroczone o: 150%-175%, 175%-200%, 200%-300%, 300%-400% oraz powyżej 400%. W tym miejscu należy wskazać na niekonsekwencję i brak spójności w uregulowaniach zawartych w uchwale. Jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada powinna zakresem normowania objąć również sytuację, gdy kryterium to jest przekroczone w przedziale od *powyżej 100% do 150%*. Tymczasem Rada określiła odpłatność, która ma miejsce dopiero przy przekroczeniu kryterium dochodowego o 150% i więcej, co nie jest spójne z § 2 ust. 3 Załącznika. Pomimo, że delegacja z art. 50 ust. 6 ustawy nie określa sztywnych wytycznych dla organu stanowiącego przy podejmowaniu niniejszej uchwały, to jednak nie daje ona radzie gminy pełnej dowolności w określeniu zasad odpłatności. Określone przez Radę warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze powinny być nie tylko o charakterze szczegółowym, ale także powinny być ze sobą spójne. Naturalnym elementem warunkującym określenie poziomu odpłatności będzie sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia. Oznacza to, że im wyższy poziom dochodu świadczeniobiorcy oraz zakres świadczonych usług, tym większa powinna być jego partycypacja w kosztach udzielanej pomocy.

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 oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

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 (art. 2 Konstytucji RP). 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 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).

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Świerklaniec naruszyła art. 50 ust. 6 oraz art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały.

Wobec czego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII/527/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 29 grudnia 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, jak również 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz