



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1592

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.120.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 lutego 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 BR.0007.XLV.278.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 16 stycznia 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 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”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jejkowice na sesji w dniu 16 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę BR.0007.XLV.278.2023 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 z opłat jak również trybu ich pobierania.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

W toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Jejkowice nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy. W przedmiotowej uchwale brak bowiem określenia trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ślad za doktryną przyjąć należy, że *Przez tryb pobierania opłat za korzystanie z usług opiekuńczych należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń oraz kolejność czynności organu zmierzających do wyegzekwowania opłaty od osoby, która dobrowolnie jej nie uiści. Regulując tryb uiszczania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy też kombinowany – stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał z usług opiekuńczych na podstawie decyzji.* (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2013). W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania opłat.

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. Uwzględniając powyższe organ nadzoru stwierdza, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie bowiem przez Radę 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).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. 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 gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. 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.

Konkludując, Rada Gminy Jejkowice nie uregulowała w pełnym zakresie spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do unormowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W § 2 uchwały Rada ustaliła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zwane dalej „usługami” przyznaje się osobie w miejscu zamieszkania, po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej.*

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjęcia ww. regulacji. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W regulacji § 3 ust. 1 uchwały oraz w tabeli, lp. 1, wiersz trzeci tabeli Rada wskazała, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, określonego w art.8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom samotnie gospodarującym i osobom w rodzinie, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, tj. do 100% nieodpłatnie).*

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

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 korzystająca ze świadczeń 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.

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. 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).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w § 7 uchwały Rada wskazała, że *Traci moc uchwała Rady Gminy Jejkowice Nr BR.0007.XXXIV.223.2022 z dnia 25 lutego 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 z opłat jak również trybu ich pobierania*. Natomiast powyższe kwestie regulowała uchwała Nr BR.0007.XXXIV.224.2022 z dnia 25 lutego 2022 r. Zdaniem organu nadzoru błąd w numeracji uchylanej uchwały należy potraktować w tym przypadku jako oczywistą omyłkę pisarską. Identyfikacja uchylanej uchwały możliwa jest bowiem dzięki przedmiotowi regulacji określonego w jej tytule. Natomiast numerem *BR.0007.XXXIV.223.2022* oznaczona została uchwała w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Jejkowicach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących dodatku osłonowego.

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 BR.0007.XLV.278.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 16 stycznia 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 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, 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