



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 marca 2024 r.

Poz. 2256

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.191.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/485/2024 Rady Gminy Lipie z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LXXIII/485/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania*, dalej jako: „załącznik”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 lutego 2024 r.

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

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.

Z kolei ust. 3a i ust. 6a wyżej powołanego przepisu ustawy stanowią, że:

3a. *Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.*

6a. *W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.*

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 przekroczone 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.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy regulujące kwestie związane z przyznawaniem usług sąsiedzkich nie mogą zostać ujęte w odrębnej uchwale. Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 6a ustawy niniejsze regulacje, które mają charakter fakultatywny, powinny zostać zawarte w uchwale podjętej na podstawie ust. 6 ww. przepisu – czyli uchwale w przedmiocie 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. Usługi sąsiedzkie są bowiem jedną z form, w jakich udzielane są usługi opiekuńcze. Tymczasem Rada Gminy Lipie uregulowała – w sposób niezgodny z prawem – materię dotyczącą świadczenia usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, a nie w akcie prawnym, który obowiązuje na terenie Gminy Lipie i został podjęty na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. W przekonaniu organu nadzoru, Rada, podejmując decyzję o organizacji na terenie gminy Lipie usług sąsiedzkich, winna była dokonać nowelizacji własnej uchwały tj. *Uchwały Nr LXIV/426/2023 z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia 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 taki sposób, by akt ten kompleksowo regulował kwestie związane z przyznawaniem usług opiekuńczych.

Przechodząc dalej należy także wskazać, że Rada regulując materię świadczenia usług sąsiedzkich nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6a ustawy.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z przepisem art. 50 ust. 6a ustawy, regulując szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, organ stanowiący gminy jest zobowiązany także określić wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Zdaniem organu nadzoru podjęta uchwała nie reguluje kwestii dotyczących zakresu świadczonych usług oraz ich wymiaru. Rada podjęła próbę uregulowania ww. kwestii, postanawiając w § 1 ust. 12 załącznika, iż: *Wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz możliwości zabezpieczenia usług przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lipiu.* Tymczasem Rada jest zobowiązana podjąć konkretne i szczegółowe regulacje co do wymiaru i zakresu świadczonych usług sąsiedzkich. Ustawodawca w art. 50 ust. 3a ustawy wskazał, że *usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości,*

zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Rolą Rady jest określenie, czy gmina podejmuje się organizacji wszystkich, czy tylko niektórych usług z ww. zakresu.

Niniejsza regulacja uchwały nie określa, które usługi sąsiedzkie będą świadczone na terenie Gminy Lipie, jakie czynności będą się w tym zakresie mieściły, a w dalszej konsekwencji, które z nich będą generowały po stronie usługobiorcy obowiązek uiszczenia stosownej opłaty. Uzależnienie zakresu i wymiaru świadczonych usług sąsiedzkich jedynie od ogólnych przesłanek wskazanych w § 1 ust. 12 załącznika, należy uznać za niezgodne z prawem, gdyż nie wypełnia delegacji z art. 50 ust. 6a ustawy.

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).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIII/485/2024 Rady Gminy Lipie z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania 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