



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 3210

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.297.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/93/25 Rady Gminy Świnna z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/220/21 z dnia 31 sierpnia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr XVIII/93/25 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/220/21 z dnia 31 sierpnia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania., dalej jako: *uchwała* lub *uchwała zmieniająca*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) dalej jako: *ustawa o pomocy społecznej*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej: *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 podjęta na wskazanej powyżej podstawie prawnej, stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Jak wynika z treści przywołanego przepisu, w każdym przypadku Rada obligatoryjnie winna uregulować kwestie dotyczące 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.

Przepisami § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały Nr XXXV/220/21 Rady Gminy Świnna z dnia 31 sierpnia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania (ze zm.), dalej jako: *uchwała zmieniana*, stanowiąc, że:

„W uchwale Nr XXXV/220/21 Rady Gminy Świnna z dnia 31 sierpnia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2, ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosi 40,00 zł”;

2) w § 2, ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosi 65,00 zł”.

Tymczasem brzmienie § 2 uchwały zmienianej sprzed wprowadzenia zmiany na mocy przedmiotowej uchwały zmieniającej było następujące:

„1. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi mogą być realizowane nieodpłatnie lub za odpłatnością.

2. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosi 32,00 zł .

3. Koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi 60,00 zł .”.

Mając na względzie powyższe można zauważyć, że przepisy zawarte w § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym mu na mocy przedmiotowej uchwały zmieniającej określają dwie różne wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych. Nadto, w wyniku dokonanej nowelizacji uchwała pierwotna (zmieniana) w żadnym z jej postanowień nie będzie określała wysokości kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały zmienianej, miesięczna odpłatność za świadczone usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi pobierana jest w wysokości stanowiącej iloczyn liczby zrealizowanych godzin oraz ceny jednej godziny usług ustalonej na podstawie § 3 ust. 2 (tabela z określeniem granic wysokości odpłatności) – przy określeniu dwóch różnych wysokości kosztów jednej godziny usług opiekuńczych, nie jest możliwe ustalenie odpłatności za usługi opiekuńcze. Nadto, bez ustalenia w uchwale kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, nie jest możliwe ustalenie odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ocenie organu nadzoru nowelizacja wprowadzona na mocy przedmiotowej uchwały zmieniającej narusza zasadę określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP stanowi, 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 oczekiwali 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*.

Przedmiotowa uchwała zmieniająca jako akt prawa miejscowego powinna być zatem zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Należy podnieść, że regulacje określające wysokość kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych są istotnym elementem treści aktu prawnego wydawanego na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego tą wysokość lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do wysokości odpłatności ponoszonej za te usługi, a więc obowiązków wynikających z podjętego aktu.

Wadliwe tj. dwukrotne określenie wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych sprawia, że niemożliwe jest jednoznaczne ustalenie wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze dla osób z nich korzystających – czy powinna ona być ustalana w odniesieniu do kosztu 40,00 zł czy 65,00 zł. Z kolei brak ustalenia wysokości kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych uniemożliwia ustalenie wysokości odpłatności za tego rodzaju usługi.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, przepis § 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru zauważa jednak, że z brzmienia § 1 pkt 1 uchwały można wywnioskować, że wolą Rady było ustanowienie w § 2 ust. 2 uchwały zmienianej nowej wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych. Natomiast biorąc pod uwagę, że na mocy § 1 pkt 2 uchwały miał zostać zmieniony § 2 ust. 3 uchwały zmieniającej, można domniemywać, iż zmiana ta miała dotyczyć ustanowienia nowej wysokości kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności jedynie § 1 pkt 2 uchwały, co spowoduje, że w obrocie prawnym pozostanie § 2 pkt 3 uchwały zmienianej w dotychczasowym brzmieniu, a zatem ustanawiający koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 60,00 zł. Tym samym uchwała zmieniana nie zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu w zakresie określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), a zatem uchwała zmieniana nadal w sposób kompleksowy będzie wypełniała delegację zawartą w art. 50 art. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Jednocześnie, Rada będzie miała możliwość ustanowienia nowej wysokości kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w drodze przyjęcia kolejnej uchwały.

Omawiane 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. 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 XVIII/93/25 Rady Gminy Świnna z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/220/21 z dnia 31 sierpnia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.,

została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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