



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 569

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.7.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 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 IX/63/2024 Rady Gminy Bojszowy z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposoby rozliczania wykonywania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Bojszowy przyjęła uchwałę Nr IX/63/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposoby rozliczania wykonywania takich usług dalej jako „uchwała”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 grudnia 2024 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i 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 powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Pominięcie 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. 6a art. 50 ustawy stanowi, że: *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. Zgodnie zaś z ust. 6b tego przepisu Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.*

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). Z kolei z art. 94 Konstytucji RP wynika, że *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa.* Wobec powyższego przepisy Konstytucji RP zawierają normy zakazujące domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazują, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem w § 5 ust. 1 uchwały określiła łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Organ stanowiący powinien uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19 (CBOSA), w którym stwierdzono: „Określenie: szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego”.

Ponadto Rada Gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych (§ 5 ust. 2).

Przedmiotowe nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. ustawy zwrotem: „określa” należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. W konsekwencji – jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy nie określiła bowiem zakresu usług sąsiedzkich. Zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały: *3. Zakres usług sąsiedzkich będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie, odsyłające do indywidualnych potrzeb osoby, na rzecz której będą świadczone usługi – nie wypełnia w istocie zakresu regulacji powierzonych w upoważnieniu ustawowym. W celu wypełnienia tego upoważnienia Rada Gminy zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zakresu usług sąsiedzkich – w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej z dnia 28 lipca 2023 r. (druk sejmowy IX.3281) wskazano, że w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (w tym także świadczone w formie usług sąsiedzkich) i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania, określi także dodatkowo szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. czy będą to usługi „uzupełniające” usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle), wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny) i zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalnych kwalifikacji), a także szczegółowy sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

Wobec stwierdzenia, że uchwała Rady Gminy nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6a ustawy, pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie zakresu usług sąsiedzkich, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego również z tego powodu.

Należy także podkreślić, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy konieczne jest określenie kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Zatem w przypadku, gdy gmina organizuje usługi sąsiedzkie – w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy – rada gminy nie może pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Tymczasem Rada nie ustaliła kosztu jednej godziny usług sąsiedzkich, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 4 ust. 5 uchwały Rada Gminy w tabeli określiła progi wysokości dochodu, które są podstawą do ustalenia właściwej wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze. Progi te stanowią granice poszczególnych kwot: w wierszu trzecim 101%-150%; w wierszu czwartym: 151%-200%; w wierszu piątym 201%-250%, w wierszu szóstym 251% do 300%, w wierszu siódmym 301% do 350% w wierszu ósmym 351%-400%. Należy wskazać, że ze wskazanej wyżej tabeli zawartej w § 4 ust. 5 uchwały wynika, że Rada nie ustaliła warunków odpłatności dla osób, których wysokość dochodu mieści się w przedziałach:

- powyżej 100% a poniżej 101%;
- powyżej 150% a poniżej 151%
- powyżej 200% i poniżej 201%,
- powyżej 250% i poniżej 251%,
- powyżej 300% i poniżej 301%,
- powyżej 350% i poniżej 351%,

w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy, do czego była zobligowana zgodnie upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, należy wskazać, że Rada nie uregulowała w sposób prawidłowy, szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi

opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także usług sąsiedzkich do czego zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy była zobligowana. Powyższe uchybienie prowadzi do stwierdzenia, że Rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Z kolei w § 4 ust. 7 uchwały Rada nie wskazała okresu rozliczeniowego wykonywanych usług sąsiedzkich (np. po upływie każdego miesiąca). Ponadto Rada nie posiada kompetencji do określenia, jakie informacje powinny być zawarte w wywiadzie środowiskowym.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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; CBOSA).

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 IX/63/2024 Rady Gminy Bojszowy z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposoby rozliczania wykonywania takich usług, 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