



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.71.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 XI/50/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 20 grudnia 2024 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 części: § 2 ust. 1, § 3 ust. 1, § 5 ust. 4, § 6 ust. 1 w zakresie sformułowań: „nie później niż do 15 dnia miesiąca” oraz „przelewem na wskazane w decyzji konto”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubomia na sesji w dniu 20 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr XI/50/2024 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 podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi przepisy: art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna we wskazanej części zostać wyeliminowana z obrotu prawnego 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 regulacje w niej zawarte muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego.

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 przekroczono 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: *§ 2. 1. 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.* Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. Rada Gminy tym samym nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych.

Następnie przepisem § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*

Należy zauważyć, że 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 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 – dla podmiotów przekraczających ustawowe kryterium dochodowe.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa.* W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia, nie może jednak jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP).

Natomiast w § 5 ust. 4 uchwały Rada wskazała, że *Zwolnienia, o których mowa w ust. 2 i 3, z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na czas określony.* W ocenie organu nadzoru przepis ten nie znajduje uzasadnienia w treści art. 50 ust. 5 ustawy. Ponadto to ośrodek pomocy

społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala m.in. ich zakres i okres, na jaki zostały przyznane. Tym samym brak upoważnienia dla Rady Gminy do stanowienia w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru również przepis § 6 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowań: „nie później niż do 15 dnia miesiąca” oraz „przelewem na wskazane w decyzji konto”, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących elementów decyzji administracyjnej.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 stanowi, 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 ustawa”. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań. Ustawodawca przyznając radzie w art. 50 ust. 6 ustawy prawo do podjęcia uchwały w sposób ścisły i precyzyjny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Lubomia dokonała przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 50 ust. 6 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr XI/50/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 20 grudnia 2024 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, istotnie narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w ww. zakresie, 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