



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1398

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.128.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lutego 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/54/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i za specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) 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

Na sesji w dniu 24 stycznia 2025 r. Rada Gminy Koszarawa przyjęła uchwałę Nr X/54/25 w sprawie określenia szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i za specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania takich usług, dalej jako *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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

Zgodnie z art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy:

6. 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.

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.

6b. 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.

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. Natomiast, w razie podjęcia decyzji o organizowaniu przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, Rada zobowiązana jest ponadto także do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa – art. 7 Konstytucji RP. 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).

Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Koszarawa nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie, w którym była ona obowiązana do określenia w uchwale szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Rada w § 8 uchwały postanowiła:

Osoby wnoszące opłatę za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze można zwolnić, na ich wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego częściowo lub całkowicie z tej opłaty, ze względu na:

1) ponoszenie znacznych wydatków związanych z leczeniem, rehabilitacją;

2) konieczność zapewnienia świadczeniobiorcy pomocy w formie usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych powodującą, iż odpłatność za te usługi zagraża egzystencji świadczeniobiorcy;

3) konieczność korzystania co najmniej z dwóch rodzajów usług;

4) konieczność korzystania przez więcej niż jedną osobę w rodzinie z pomocy w formie usług sąsiedzkich, usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych;

5) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub ośrodka wsparcia albo innej placówce;

6) wystąpienie zdarzenia losowego mającego wpływ na sytuację materialną osoby uprawnionej do usług.

W treści powołanego paragrafu uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednakże powyższa regulacja uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie wskazano odrębnie przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tych opłat, tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych zwolnień zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygnatura akt: II SA/OI 8/19 (opublik. 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”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Koszarawa w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), czym naruszyła art. 50 ust. 6 ustawy. Nieprawidłowość ta stanowi powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Nadto, w odniesieniu do § 8 uchwały należy wskazać, że na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi, Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Przedmiotowy zapis uchwały stanowi również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji zawartej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, który stanowi: *1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.*

Taka sama, jak opisana wyżej, sytuacja zachodzi wobec przepisu zawartego w § 4 ust. 1 uchwały, który stanowi, że: *Usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, albo innej osoby (np. członka rodziny, lekarza, pielęgniarki środowiskowej) lub z urzędu na wniosek pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.* Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada upoważniona została jedynie do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Rada nie została natomiast upoważniona do ustanowienia trybu przyznawania tychże usług (w tym kręgu podmiotów, na wniosek których usługi mogą zostać przyznane). Tryb w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej, uregulowany jest przepisami ustawy pomocy społecznej (patrz: przywołany wyżej art. 102 ust. 1 i 2 ustawy).

Konkludując, przepisy § 4 ust. 1 oraz § 8 uchwały w opisanym powyżej w zakresie, w ocenie organu nadzoru, należy uznać za istotnie naruszające art. 50 ust. 6 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, należy wskazać, że Rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w zakresie, w jakim zobowiązana była do ustanowienia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych - w tym usług sąsiedzkich - i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że brak jest w jej treści jakiegokolwiek postanowienia dotyczącego wskazanej wyżej materii. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi kolejny powód dla wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Następnie, w sytuacji, w której Rada podjęła decyzję o organizowaniu przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, jako niewypełnienie delegacji ustawowej należy wskazać także brak określenia w uchwale zakresu i wymiaru usług sąsiedzkich. Rada w § 4 ust. 3 podjęła próbę uregulowania zakresu

i wymiaru usług sąsiedzkich (i w sposób niedopuszczalny - o czym więcej poniżej - usług opiekuńczych co do zasady i specjalistycznych usług opiekuńczych), stanowiąc, że: *Wymiar i zakres przyznawania usług sąsiedzkich, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określa pracownik socjalny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego*. Zastosowana przez Radę konstrukcja wskazuje na scedowanie na inny podmiot (tu: pracownika socjalnego) obowiązku rozstrzygnięcia o wymiarze i zakresie usług sąsiedzkich, podczas gdy z przepisu art. 50 ust. 6a ustawy jasno wynika, że zakres i wymiar usług sąsiedzkich powinien zostać określony w uchwale Rady.

Tym samym, brak określenia w uchwale zakresu i wymiaru usług sąsiedzkich, stanowiących jej elementy obligatoryjne, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 50 ust. 6a w związku z art. 50 ust. 6 ustawy i w związku z art. 7 Konstytucji RP, które stanowi kolejny powód dla wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, regulacja zawarta w § 4 ust. 3 uchwał narusza istotnie prawo również z innego powodu. Mając na względzie art. 50 ust. 6 i 6a należy pamiętać, że określenie w uchwale zakresu i wymiaru usług jest dopuszczalne tylko w odniesieniu do usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Tymczasem w ww. przepisie uchwały, obok próby uregulowania zakresu i wymiaru usług sąsiedzkich – Rada podjęła również próbę uregulowania zakresu i wymiaru usług opiekuńczych w ogóle (co do zasady) oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, do czego na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy nie była uprawniona. Tym samym, w związku z art. 7 Konstytucji RP, powyższe przekroczenie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Kolejno, należy zauważyć, że jako wypełniającą w jakikolwiek sposób delegację w zakresie ustaleniu wymiaru usług sąsiedzkich, nie sposób uznać regulacji zawartej w przepisie § 3 ust. 2 uchwały, który stanowi, że: *Usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane przez 5 dni w tygodniu w zależności od potrzeb*. Z regulacji tej nie wynika w jakim wymiarze mają być realizowane usługi sąsiedzkie, a poza tym regulację tą należy uznać za podjętą poza delegacją wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem Rada nie została upoważniona do określania wymiaru usług opiekuńczych co do zasady, jednak za wyjątkiem usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i do określania wymiaru specjalistycznych usług opiekuńczych.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W tym miejscu należy zauważyć, że formułowane już powyżej uwagi dotyczące obowiązku działania organu stanowiącego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz zakazu modyfikowania (w tym powtarzania) przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanej uchwały, wskazujące, co następuje:

- § 4 ust. 2 uchwały stanowiący, że: *Podstawą przyznania usług sąsiedzkich, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej*. oraz § 5 uchwały stanowiący, że: *Podstawą świadczenia usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna*. stanowią modyfikację art. 106 ust. 1 ustawy: *Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.*, art. 106 ust. 4 ustawy: *Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.*, art. 107 ust. 1 ustawy: *Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103.* oraz art. 50a ust. 1 i 2 ustawy: *1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobom, o których mowa w art. 50 ust. 1 i 2, w szczególności gdy doszło do nagłego pogorszenia stanu zdrowia lub gdy objęcie osób usługami opiekuńczymi lub specjalistycznymi usługami opiekuńczymi wynika z konieczności zapewnienia takim osobom odpowiedniej opieki, usługi te mogą być przyznane w trybie pilnym. 2. Przyznanie usług w trybie pilnym następuje niezwłocznie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, a wydanie decyzji o przyznaniu usług oraz decyzji ustalającej odpłatność za przyznane usługi może nastąpić po rozpoczęciu ich rzeczywistego świadczenia, nie później jednak niż w terminie 10 dni od dnia rozpoczęcia świadczenia usług.*;
- § 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze uchwały w zakresie w jakim odnoszą się do usług opiekuńczych w ogóle (za wyjątkiem usług sąsiedzkich) i specjalistycznych usług opiekuńczych (§ 9 ust. 1 posługując się sformułowaniem „usługi” sugeruje, że chodzi zarówno o usługi opiekuńcze, w tym

usługi sąsiedzkie, jak i specjalistyczne usługi opiekuńcze) stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania sposobu rozliczania wykonywania usług opiekuńczych co do zasady (w ogóle) – za wyjątkiem usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich – i specjalistycznych usług opiekuńczych. Nadto, określenie w § 9 ust. 2 zdanie drugie terminu wniesienia opłat: *w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługi zostały wykonane* wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Określenie to nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania. (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygnatura akt: II SA/OI 8/19 opublik. CBOSA)

- § 9 ust. 3 uchwały, stanowiący, że: *W przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych oraz zstępnych zwrotu odpłatności za usługi sąsiedzkie w miesiącu zgonu nie dochodzi się.* – Rada nie została upoważniona do regulowania zasad dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Nadto, art. 104 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu: *należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* – i ustępnym, regulują kwestie zwrotu wydatków z tytułu opłat i kwestie dotyczące ściągania należności.
- § 10 uchwały, stanowiący, że: *Dla osoby wykonującej usługi sąsiedzkie ustala się wynagrodzenie za jedną godzinę usług sąsiedzkich na poziomie 100% minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1667) ustalonej i ogłaszanej corocznie w trybie i na zasadach określonych w wymienionej ustawie.* należy uznać za podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, bowiem Rada na ich podstawie nie jest upoważniona do ustalania wysokości wynagrodzenia dla osób wykonujących usługi sąsiedzkie, a do ustalenia kosztu jednej godziny takich usług.

Kończąc, wskazać należy, że w § 12 uchwały Rada Gminy postanowiła:

Traci moc Uchwała nr L/286/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 kwietnia 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 od opłat i trybu ich pobierania.

W tym miejscu należy podkreślić, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 maja 2023 r., nr NPII.4131.1.596.2023 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr L/286/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 kwietnia 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 od opłat i trybu ich pobierania, w całości. Ww. rozstrzygnięcie, wobec jego niezaskarżenia przez gminę, jest prawomocne.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: *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.*

Stwierdzenie nieważności aktu oznacza jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku, a więc od momentu podjęcia uchwały, wobec której stwierdzono nieważność (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).

W związku z powyższym podjęcie uchwały w części, w której przedmiotem jest uchylenie wyżej wskazanej uchwały jest bezprzedmiotowe, ponieważ ta uchwała już nie obowiązuje. Bezprzedmiotowość ta stanowi, w przekonaniu organu nadzoru, naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia

się m.in. 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).

Należy także podkreślić różnicę w skutkach wywoływanych przez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, które zmienia stan prawny *ex tunc* (wstecz) i przez podjęcie uchwały uchylającej uchwałę ze skutkiem od dnia wejścia w życie takiej uchwały. Uchylenie uchwały przez organ stanowiący gminy nie eliminuje np. praw i obowiązków uzyskanych do czasu uchylecia, tymczasem w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały powstaje stan, jak gdyby nieważny akt nigdy nie został podjęty.

W tym miejscu zasadnym jest także powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 (publ. Dz.U. z 2003 r., Nr 218, poz. 2151), zgodnie z którym: *Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), (...).*

Omawiane 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. 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 X/54/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i za specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania 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