



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.370.2024

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/542/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 27 marca 2024 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, za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania, w części określonej w:

1. § 5 ust. 2 zd. 1 w zakresie sformułowania: „m.in.” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, oraz zd. 2 w zakresie sformułowania: „m.in.” uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
2. § 7 w zakresie sformułowania: „opiekunek środowiskowych, oraz” uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy,
3. załączniku do uchwały w zakresie lp. 1 (tabela kolumna I – III, wiersz 2), jako sprzecznej art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr LXIV/542/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: tabela zawierająca zasady odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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 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 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 § 5 ust. 2 zd. 1 w zakresie sformułowania: „m.in.” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, oraz zd. 2 w zakresie sformułowania: „m.in.” uchwały, nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy i art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

2. Zakres usług opiekuńczych, sąsiedzkich obejmować będzie pomoc i wsparcie w czynnościach dnia codziennego, m.in.: porządkowanie domu, przyrządzanie posiłków, pranie, przynoszenie opału i palenie w piecu, rozmowy, wspólne spędzanie czasu wolnego. Realizacja działań pomocowych poza

domem m.in.: pomoc przy robieniu zakupów, informowanie najbliższych lub odpowiednich służb o pilnych potrzebach, czy pogorszeniu się stanu zdrowia, załatwianie spraw urzędowych.

Rada Gminy na podstawie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić również zakres usług sąsiedzkich. Natomiast określenie w ww. regulacjach uchwały zakresu usług sąsiedzkich poprzez wskazanie sformułowania – „m.in.” - powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie jeszcze czynności wchodzą w zakres tych usług, które nie zostały wymienione w uchwale. Powyższe prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszą uchwałę zakres usług sąsiedzkich. Tymczasem, ustawodawca w art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy wprost zastrzegł, iż o szczegółowych warunkach przyznawania usług sąsiedzkich, wymiarze i zakresie usług sąsiedzkich oraz sposobie rozliczania wykonywania takich usług decyduje organ stanowiący gminy. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia innemu podmiotowi określenia ww. zakresu usług, i w innym trybie niż zmiana uchwały, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Należy jedynie zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, 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. Zatem Rada Gminy jest obowiązana formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Natomiast adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja uchwały (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy i art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że § 7 w zakresie sformułowania: „opiekunek środowiskowych, oraz” uchwały również został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, że: *Podstawą naliczenia odpłatności są karty czasu pracy opiekunek środowiskowych, oraz osób świadczących usługi sąsiedzkie, zawierające informację o ilości wykonanych usług, poświadczone podpisem świadczeniobiorcy, na podstawie których Strona otrzymuje rozliczenie.* Organ nadzoru zaznacza, że Rada Gminy na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy była obowiązana do 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, jak również trybu ich pobierania. Z treści delegacji ustawowej nie można wywieść kompetencji organu stanowiącego gminy również do określenia sposobu (zasad) rozliczania czasu pracy za świadczenie przedmiotowych usług. Wobec powyższego, ww. regulacja uchwały w omawianym zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że Rada Gminy posiada upoważnienie do określenia sposobu rozliczania wykonywania usług, ale wyłącznie w stosunku do usług sąsiedzkich (art. 50 ust. 6a ustawy).

Dalej należy wskazać, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 tej 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 zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już 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 (w tym również usługi sąsiedzkie - w przypadku organizowania przez gminę tych usług na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy).

Mając powyższe na uwadze, regulacje załącznika do uchwały, tj. lp. 1 - tabela kolumna I – III, wiersz 2 - dotyczące nieodpłatności osoby samotnie gospodarującej oraz osoby w rodzinie w przypadku osiągnięcia do 100% dochodu w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy i art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały oraz jej załącznika.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIV/542/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 27 marca 2024 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, za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego