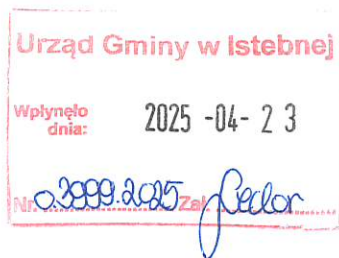


Dokument elektroniczny



Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2025-04-22

Dane nadawcy

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: Śląskie
NIP: 9541727830

Dane adresata

Urząd Gminy w Istebnej
43-470 Istebna
Istebna 1000
Województwo: Śląskie
Powiat: cieszyński
NIP: 5481502372

Rozstrzygnięcie nadzorcze (eNadzór)

Znak sprawy: NPII.4131.1.264.2025

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_całości_znak_sprawy_NPII.4131.1.264.2025_Wojewody_Śląskiego_z_.zipx
2. Rozstrzygnięcie_nadzorcze_w_całości_znak_sprawy_NPII.4131.1.264.2025_Wojewody_Śląskiego_z_.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2025-04-22T14:26:54.877Z

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.264.2025

Katowice, dnia 22 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Istebna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/108/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 27 lutego 2025 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, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w całości, 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 2024 r. poz. 1283 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Istebna przyjęła uchwałę Nr XV/108/2025 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, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2025 r. (uchwała została przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 24 marca 2025 r. znak WA.410.6.2025.6).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne 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. Pominiecie 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.*

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. 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego w zakresie określenia trybu pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przez tryb pobierania opłat za korzystanie z ww. usług należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń oraz kolejność czynności organu zmierzających do wyegzekwowania opłat od osoby, która dobrowolnie jej nie uiszcza. Regulując tryb pobierania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy kombinowany – stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał z ww. usług na podstawie decyzji (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Publ: Lexis Nexis 2013). Jednakże w przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania odpłatności omawianych usług.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Istebna w przedmiotowej uchwale nie uregulowała trybu pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie, co stanowi naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

Regulacja § 3 ust. 3 (tabela) uchwały w ocenie organu nadzoru, istotnie narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. W treści § 3 ust. 3 (tabela) i 4 uchwały wskazano, co następuje:

3. Częściowo zwalnia się z odpłatności za usługi, ustalając następujące wskaźniki odpłatności:

<i>Dochód osoby samotnie gospodarującej lub przypadający na osobę w rodzinie wyrażony w stosunku do ustawowych kryteriów dochodowych</i>	<i>Wskaźniki odpłatności w % ustalone od ceny 1 godziny usług</i>	
<i>Osoby samotnie gospodarujące</i>	<i>Osoby w rodzinie</i>	
<i>powyżej 100%-150%</i>	<i>20%</i>	<i>30%</i>
<i>powyżej 150%-200%</i>	<i>40%</i>	<i>50%</i>
<i>powyżej 200%-250%</i>	<i>60%</i>	<i>70%</i>
<i>powyżej 250%-300 %</i>	<i>70%</i>	<i>80%</i>
<i>powyżej 300%-400 %</i>	<i>80%</i>	<i>90%</i>
<i>powyżej 400%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

4. Opłata za usługi stanowi iloczyn ceny usług oraz wskaźnika odpłatności określonego w procentach i liczby godzin świadczonych usług w ciągu miesiąca.

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 3 ust. 3 uchwały jest niejasna, gdyż sugeruje, że Rada już "z góry" postanowiła o zwolnieniu częściowym z odpłatności za ww. usługi a dodatkowo ustaliła wskaźniki odpłatności za te usługi. Zatem tak skonstruowana regulacja uchwały może wprowadzać w błąd odbiorców uchwały, np. osoby samotnie gospodarujące, które korzystają z ww. usług i osiągają dochód w przedziale powyżej 150% - 200% - że zostały zwolnione z 40% odpłatności (zgodnie z tabelą ponoszą tylko 60% odpłatności).

Po drugie, omawiana regulacja stanowiąca, że: *Częściowo zwalnia się z odpłatności za usługi* - nie jest spójna z § 4 ust. 1 i 2 uchwały określające odpowiednio przesłanki częściowego i całkowitego zwolnienia z ww. opłat. Z jednej strony Rada postanowiła już o zwolnieniu z ww. odpłatności posługując się sformułowaniem „zwalnia się” (§ 3 ust. 3 uchwały) natomiast w § 4 ust. 1 i 2 uchwały wskazuje, że osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności - dopiero po spełnieniu przesłanek określonych w tym przepisie uchwały - „może” zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia przedmiotowych opłat.

Po trzecie, odpłatność za usługi dla osób, których dochód w stosunku do ustawowych kryteriów dochodowych wynosi powyżej 400% został w uchwale uregulowany dwukrotnie - tj. w § 3 ust. 2 i § 3 ust. 3 wiersz siódmy tabeli.

W tym miejscu należy jednoznacznie podkreślić, że z 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 (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 oczekiwać 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 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany

przepis (np. w jakiej wysokości zobowiązany jest do ponoszenia odpłatności za ww. usługi), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z opisanych powyżej względów uchwała w omawianym zakresie wymogów tych nie spełnia, gdyż narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 XV/108/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 27 lutego 2025 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, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego