



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.429.2024

Katowice, dnia 22 maja 2024 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE 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 LXXVI/1590/24 Rady Miasta Katowice z dnia 18 kwietnia 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i 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 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXXVI/1590/24 w sprawie 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, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 kwietnia 2024 r.

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, 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.*

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). 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 6 nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków 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 w regulacjach § 4 – 6 uchwały wskazano, co następuje:

§ 4. Przyjąć szczegółowe zasady odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych, w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób samotnych oraz rodzin wieloosobowych, w których wszyscy korzystają z usług zgodnie z tabelą:

<i>Dochód na osobę samotną/ na osobę w rodzinach wieloosobowych, w których wszyscy korzystają z usług w % kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>Wysokość odpłatności w % liczona od kosztu 1 godziny usługi opiekuńczej (w tym świadczonej w formie usługi sąsiedzkiej) i specjalistycznej usługi opiekuńczej dla świadczeniobiorcy</i>
<i>powyżej 100 % do 120 %</i>	<i>3,75 %</i>
<i>powyżej 120 % do 150 %</i>	<i>7,50 %</i>

<i>powyżej 150 % do 200 %</i>	<i>15,00 %</i>
<i>powyżej 200 % do 250 %</i>	<i>22,50 %</i>
<i>powyżej 250 % do 300 %</i>	<i>30,00 %</i>
<i>powyżej 300 % do 350 %</i>	<i>45,00 %</i>
<i>powyżej 350 % do 400 %</i>	<i>60,00 %</i>
<i>powyżej 400 % do 450 %</i>	<i>75,00 %</i>
<i>powyżej 450 % do 500%</i>	<i>90,00 %</i>
<i>powyżej 500 %</i>	<i>100,00 %</i>

§ 5. Przyjąć szczegółowe zasady odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych, w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w gospodarstwach wieloosobowych zgodnie z tabelą:

<i>Dochód na osobę w rodzinie w % kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>Wysokość odpłatności w % liczona od kosztu 1 godziny usługi opiekuńczej (w tym świadczonej w formie usługi sąsiedzkiej) i specjalistycznej usługi opiekuńczej dla świadczeniobiorcy</i>
<i>powyżej 100 % do 140 %</i>	<i>3,75 %</i>
<i>powyżej 140 % do 160 %</i>	<i>15,00 %</i>
<i>powyżej 160 % do 200 %</i>	<i>30,00 %</i>
<i>powyżej 200 % do 280 %</i>	<i>45,00 %</i>
<i>powyżej 280 % do 350 %</i>	<i>60,00 %</i>
<i>powyżej 350 % do 420 %</i>	<i>75,00 %</i>
<i>powyżej 420 % do 500 %</i>	<i>90,00 %</i>
<i>powyżej 500 %</i>	<i>100,00 %</i>

§ 6. Koszt świadczenia jednej godziny usług opiekuńczych, w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych określają aktualne umowy o realizację tych usług.

Z powyższego wynika, że w § 4 i § 5 uchwały (tabele) określono wysokość odpłatności za usługi w zależności od kryterium dochodowego, przy czym wysokość ta zgodnie z intencją uchwałodawcy miałyby być liczona (w procentach) od kosztu jednej godziny usługi określonej w aktualnej umowie o realizację tych usług (§ 6 uchwały). Jednakże w ocenie organu nadzoru, cena za ww. usługi opiekuńcze jest elementem odpłatności za te usługi. Zatem organ stanowiący miasta w celu prawidłowego wypełnienia ww. delegacji ustawowej powinien określić w treści uchwały cenę (tu: koszt) za 1 godzinę przedmiotowych usług, która następnie, zgodnie z jego uznaniem, może być różnicowana w oparciu o kryterium dochodowe. Wyłącznie określenie ww. ceny w przedmiotowej uchwale, dokonane odgórnie - na podstawie przewidywanej wysokości wydatków na realizację danej usługi - zabezpiecza w sposób dostateczny interes świadczeniobiorcy oraz stanowi prawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 w zw. z 6a ustawy.

Ponownie należy wskazać, że przepisy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada miasta jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie. Natomiast Rada uzależniła obowiązywanie uregulowań aktu prawa miejscowego od pozaustawowych i pozanormatywnych zasad (tu: od aktualnej umowy na realizację ww. usług). W konsekwencji tego Rada – działając bez podstawy prawnej – w sposób niedopuszczalny – w określonym zakresie (tj. w zakresie odpłatności za usługi) przekazała swoje kompetencje prawotwórcze innym podmiotom. Wobec powyższego, w analizowanym przypadku, postanowienia § 6 uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Rada Miejska (...) zamiast ustalić przesłanki kształtujące odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, przekazała przyznane jej ustawą kompetencje, odsyłając w tym zakresie do postanowień umowy, której treść, w tym także cenę za 1 godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, ma ustalić Ośrodek Pomocy Społecznej w (...) z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania. Tej treści postanowienie zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z wyżej wskazanymi przepisami prawa. Trafnie zauważa w uzasadnieniu skargi Wojewoda (...), że cena za usługi opiekuńcze jest elementem odpłatności za te usługi. Z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika dla rady gminy obowiązek ustalenia w uchwale podjętej na jego podstawie m.in. szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o jakich mowa w tym przepisie prawa.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie, co stanowi istotne 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.

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 LXXVI/1590/24 Rady Miasta Katowice z dnia 18 kwietnia 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i 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