



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 5135

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.416.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§1 pkt 1 w zakresie „§3. 3. Osoby korzystające z usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów współfinansowanych w co najmniej 80% ze środków zewnętrznych, w szczególności ze środków unii europejskiej lub środków rządowych nie ponoszą odpłatności za te usługi.” uchwały Nr 87/VIII/2024 Rady Miasta Jarosławia z dnia 28 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, 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.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jarosławia podjęła w dniu 28 października 2024 r. uchwałę Nr 87/VIII/2024 w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, 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.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.), art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.). Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że w części §1 pkt 1 narusza obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 25 listopada 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w zakresie.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 z późn. zm.) 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. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 czerwca 2016 r. o sygn. akt II SA/Po 213/16 norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej powinna być interpretowana w sposób

ściśle uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. Natomiast ust. 6a w/w przepisu 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. Tak więc rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, lecz również wynikające z art. 50 ust. 6a tej ustawy. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały dotyczącej usług opiekuńczych i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące wyłącznie materię nim objętą.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że Rada Miasta Jarosławia w §1 pkt 1 analizowanej uchwały wprowadzając zapis zmieniający uchwałę nr 203/XVI/2019 Rady Miasta Jarosławia z dnia 25 listopada 2019 r. o treści: „§3. 3. Osoby korzystające z usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów współfinansowanych w co najmniej 80% ze środków zewnętrznych, w szczególności ze środków unii europejskiej lub środków rządowych nie ponoszą odpłatności za te usługi.” w ocenie organu nadzoru przekroczyła normy kompetencyjne z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. W w/w postanowieniu podano, że przy określonej wysokości współfinansowania ze środków zewnętrznych (co najmniej 80%) osoby korzystające z usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych, nie będą ponosić odpłatności za te usługi. Trzeba wskazać, że regulacje dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, 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 zobowiązana nie ponosi odpłatności. W konsekwencji tego, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą rady gminy 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. Kwestionowany zapis tworzy więc odrębny przypadek odstąpienia od pobierania opłat od określonych zasad wysokości odpłatności za usługi i katalogu przypadków zwalniania w całości lub w części osób z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze, a jego treść wskazuje, że nie odnosi się do żadnych innych paragrafów dotyczących udzielania usług opiekuńczych.

Ponadto trzeba zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej w art. 50 ust. 6 lub ust. 6a nie wyszczególnia z jakiego dofinansowania ma być realizowana dana usługa opiekuńcza. Tym samym zdaniem organu nadzoru kwestionowane postanowienie wykracza poza delegację ustawową rady gminy, która nie jest upoważniona na podstawie art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej do ustanawiania o takiej treści regulacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych

uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121).

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenia prawa pociągają za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru