



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2899



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.163.2023

z dnia 21 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIX/374/23 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 30 marca 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, jak również ich pobierania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/374/23 Rady Miejskiej w Urzędowie z dnia 30 marca 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, jak również ich pobierania.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIX/374/23 Rady Miejskiej w Urzędowie została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Urzędowie podjęła działając na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021r. poz. 2268, ze zm.).

Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia

ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LIX/374/23 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła w formie tabeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Rada Miejska ustaliła wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego.

Zgodnie z tabelą, odpłatność wynosi w przypadku osoby samotnie gospodarującej:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 200% - 5%,
- 201% - 250% - 10%,
- 251% - 300% - 15%,
- 301% - 350% - 20%,
- 351% - 400% - 30%,
- 401% - 500% - 50%
- powyżej 500% - 100%.

Natomiast w przypadku osoby gospodarującej w rodzinie odpłatność wynosi:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 200% - 10%,
- 201% - 250% - 15%,
- 251% - 300% - 20%,
- 301% - 350% - 30%,
- 351% - 400% - 40%,
- 401% - 500% - 60%
- powyżej 500% - 100%.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że ustalone w tabeli zasady odpłatności nie obejmują osób o dochodach w przedziałach: od 100% do 101%, od 200% do 201%, od 250% do 251%, od 300% do 301%, od 350% do 351%, oraz od 400% do 401% kryterium dochodowego. Dla tych grup osób Rada Miejska nie wyznaczyła zasad odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6 ww. ustawy, Rada Miejska winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania odpłatności za usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Brak jasnych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób o dochodach w ww. przedziałach powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS

1996/3/91) *uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.*

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru opisana wyżej wadliwość regulacji zawartych w tabeli w zamieszczonej w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Uchwała jest obarczona także wadą prawną innego rodzaju.

W § 1 uchwały przyjęto, iż *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są na podstawie decyzji określającej ilość godzin oraz rodzaj i zakres usług w zależności od sytuacji zdrowotnej, rodzinnej i życiowej świadczeniobiorcy ustalonej w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 1 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stanowisko takie wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13) stwierdzając, że: *„Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnych określa art. 107 k.p.a. (...)*”.

Należy nadmienić także, że kwestia przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego została uregulowana w ustawie o pomocy społecznej. W art. 106 ust. 4 ustawa stanowi, że 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.

Ustawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu gminy kompetencji do normowania w podejmowanych uchwałach jakichkolwiek kwestii związanych z przeprowadzaniem

rodzinnego wywiadu środowiskowego, wszelkie regulacje w tym zakresie należy zatem uznać za przyjęte bez podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/374/23 jest uzasadnione

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Urzędowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Urzędowie