



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2017 r.

Poz. 5893

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.591.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 235/XXXVI/2017 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 26 września 2017 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania - w części określonej w:

- § 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 106 ust. 1 ustawy,
- § 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „wywiadu środowiskowego oraz”, jako sprzecznej z art. 106 ust. 4 ustawy,
- § 7 ust. 3 pkt 3.2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2017 r. Rada Miasta i Gminy Szczekociny przyjęła uchwałę Nr 235/XXXVI/2017 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 1 załącznika do uchwały jest sprzeczny z powołanym przepisem art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miasta i Gminy Szczekociny nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kręgu osób, które uprawnione są do uzyskania pomocy, o której to stanowi art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Przepis art. 50 ust. 1 ustawy określa bowiem w sposób jednoznaczny krąg osób, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych opiekuńczych, zaś ust. 2 tego artykułu określa, że usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Ponadto § 3 załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi modyfikację odpowiednio art. 50 ust. 5 oraz art. 106 ust. 1 ustawy. O przyznaniu świadczeń z pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnej postanowił ustawodawca w art. 106 ust. 1 ustawy. Z kolei zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy. Rada na podstawie powyższego upoważnienia nie posiada kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy.

Wskazać należy, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zatem przepisem § 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „wywiadu środowiskowego oraz” Rada dokonała modyfikacji przepisów ustawowych i wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *”Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”*

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przepis § 7 ust. 3 pkt 3.2 załącznika do uchwały jest niejasny i nie sposób z niego wywieść, jakie w istocie zmiany chorobowe wieku podeszłego mogą przesądzić o całkowitym zwolnieniu z ponoszenia odpłatności. Stąd też, w ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie spełnia wymogów przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji podważa zaufanie obywateli do organów państwa, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Na marginesie należy wskazać, że Rada w podstawie prawnej uchwały Rada przywołała również art. 96 ust. 1, 2 i 4 ustawy, dotyczący osób zobowiązanych do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej. Należy podkreślić, że przepisem kompetencyjnym, dającym radzie gminy upoważnienie do określania w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, jest art. 96 ust. 4 ustawy. Przepis ten odnosi się wyłącznie do świadczeń, które zostały wymienione w art. 96 ust. 2 przedmiotowej ustawy, tj.: wydatków na usługi, pomoc rzeczową, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych przyznanych pod warunkiem zwrotu. Podkreślić należy, że z brzmienia art. 50 ust. 6 ustawy wynika wprost, że uchwała podjęta w przedmiocie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze

(...) winna określać jedynie warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Stąd też przywołanie przez Radę Miasta i Gminy Szczekociny art. 96 ust. 1, 2 i 4 ustawy w podstawie prawnej uchwały należy uznać za niezgodne z delegacją ustawową określoną w art. 50 ust. 6 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

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 uchwały Nr 235/XXXVI/2017 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 26 września 2017 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w/w wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Miasta i Gminy Szczekociny,
2. a/a.