



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2017 r.

Poz. 5898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.605.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/281/2017 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 września 2017 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 i trybu ich pobierania - w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2017 r. Rada Miejska w Szczyrku przyjęła uchwałę Nr XLIV/281/2017 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 i trybu ich pobierania. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2017 r.

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

Zgodnie bowiem 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.

Tymczasem, treść § 5 ust. 1 uchwały nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. W treści wyżej powołanego przepisu uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednakże, Rada Miejska w Szczyrku w celu prawidłowego wypełnienia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy

powinna wskazać odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat tak, aby rozpatrując wnioski o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za ww. usługi związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydawanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez osobę otrzymującą usługi opiekuńcze konkretnej przesłanki wskazanej przez Radę w uchwale.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, Rada Miejska w Szczyrku nie wypełniła zatem zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 uchwały jest sprzeczna z powołanym wyżej przepisem art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miejska w Szczyrku nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczącej sposobu ustalania zakresu i wymiaru usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Przedmiotowej regulacji uchwały, nie sposób zaliczyć do szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz do szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również do trybu ich pobierania. Nadto, należy zasygnalizować, iż powołany powyżej § 2 uchwały również stanowi modyfikację art. 50 ust. 5, art. 106 ust. 1 i ust. 4 ustawy. 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 Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, 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 Miejską w Szczyrku 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.”*

Dalej, należy wskazać, iż treść § 4 ust. 4 uchwały jest sprzeczna z przepisem art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W powołanym wyżej przepisie uchwały określono, że *„Opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn kosztu wskaźnika odpłatności, o którym mowa w załączniku do uchwały oraz liczby godzin usług zrealizowanych w danym miesiącu.”* W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja uchwały jest niejasna, gdyż niemożliwe jest do ustalenia, co oznacza użyty zwrot *„iloczyn kosztu wskaźnika”*. Organ nadzoru domniemuje, iż intencją Rady Miejskiej było zapewne użycie zwrotu *„iloczyn kosztu i wskaźnika”*, jednakże pominięcie spójnika „i” ww. przepisie uchwały, powoduje wręcz niemożliwość wyliczenia kwoty odpłatności za zrealizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w danym miesiącu. Należy zaznaczyć, że każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie językowo i logicznie, tworząc przepis jednoznaczny i zrozumiały dla ich adresatów. Na podstawie powyższego

należy stwierdzić, iż wskazane uregulowanie jest sprzeczne z treścią art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

Także należy podnieść, że treść załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy. W załączniku do uchwały określono wysokość odpłatności w procentach w odniesieniu do kosztu jednej godziny jaką ma ponieść osoba samotna, osoba samotnie gospodarującą oraz osoba w rodzinie. Również we wskazanym załączniku do uchwały uregulowano, że wysokość odpłatności w procentach w odniesieniu do kosztu jednej godziny ustalana jest w oparciu o wysokość dochodów według kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy. Jednakże zaznaczenia wymaga, iż art. 8 ust. 1 ustawy nie odnosi się do kryterium dochodowego osoby samotnej, lecz reguluje wyłącznie kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej, osoby w rodzinie oraz rodziny. Zdaniem organu nadzoru, powyższe oznacza niemożliwość ustalenia jakie kryterium dochodowe będzie brane pod uwagę przy wyliczaniu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby samotnej.

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 uchwała Nr XLIV/281/2017 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 września 2017 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 i trybu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Szczyrku,
2. a/a.