



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4239

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.532.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/352/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 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 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 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę Nr LI/352/23 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 trybu ich pobierania, dalej jako: „uchwała”.

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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.* Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem powinna kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada gminy powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Pominięcie bowiem 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07).

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Buczkowice nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji określonej w art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie określenia w uchwale szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o których mowa w tym przepisie. W § 3 ust. 2 uchwały Rada przyjęła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują również osobom i rodzinom, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego, określonego w ust. 1, pod warunkiem ich zwrotu na zasadach określonych w poniższej tabeli:*

Dochód na osobę w rodzinie wg kryterium dochodowego art. 8 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności liczona wg kosztów usługi w %		
	osoba samotna	osoba samotnie gospodarująca	osoba w rodzinie
od 101% do 150%	5%	10%	15%
od 151% do 200%	20%	25%	30%
od 201% do 250%	35%	40%	45%
od 251% do 300%	50%	60%	80%
powyżej 300%	100%	100%	100%

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Buczkowice w sposób sprzeczny z prawem określiła przedziały dochodowe w odniesieniu do ustawowego kryterium dochodowego, zawarte w kolumnie pierwszej tabeli. Rada wskazała, że odpłatność za usługi opiekuńcze jest ponoszona w sytuacji, gdy dochód na osobę w rodzinie wynosi odpowiednio od 101% do 150%, od 151% do 200%, od 201% do 250%, od 251% do 300% oraz powyżej 300%. Przy tak określonych przez Radę przedziałach dochodowych nie jest możliwe ustalenie warunków odpłatności dla osób osiągających dochody powyżej 100% do 101%, powyżej 150% do 151%, powyżej 200% do 201%, powyżej 250% do 251% – w stosunku do ustawowego kryterium dochodowego.

Organ nadzoru podkreśla, że z normatywnego charakteru aktu prawa miejscowego wynika konieczność formułowania zawartych w nim postanowień precyzyjnie oraz w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat aktu prawa miejscowego powinien bowiem wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia zostały na niego nałożone oraz jakie obowiązki. Tymczasem sposób określenia progów dochodowych w przedmiotowej uchwale nie spełnia standardów prawidłowej legislacji, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Buczkowice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Jednocześnie przedmiotowe regulacje są nieprecyzyjne w stopniu uniemożliwiającym ich stosowanie, co stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*. Należy zwrócić uwagę, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy

społecznej, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego, z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą Rady 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. Rada wskazując zatem, że usługi, o których mowa w przedmiotowej uchwale, przysługują nieodpłatnie podmiotom, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, wkroczyła w sferę stanowiącą materię regulacji ustawowej. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako przekroczenie granic delegacji ustawowej, co stanowi naruszenie art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Buczkowice przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy, określając termin wnoszenia opłat za usługi uregulowane w przedmiotowej uchwale. Rada przyjęła w § 6 uchwały, że *Oplaty, o których mowa w § 4 są wnoszone w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi zostały przyznane, poprzez wpłaty na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Buczkowicach*. Należy wskazać, że zgodnie z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy wysokość oraz termin zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej z tytułu opłat określonych przepisami ustawy, podlegających zwrotowi, określa się w decyzji administracyjnej. Z ustawy wynika zatem wprost, że rada gminy nie jest organem właściwym do regulowania kwestii terminu wnoszenia opłat za usługi opiekuńcze w treści aktu prawa miejscowego, bowiem powyższa materia stanowi element indywidualnej decyzji administracyjnej. Należy przy tym podkreślić, że na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada jest uprawniona do określenia trybu pobierania opłat, natomiast w zakresie pojęcia trybu pobierania opłat nie mieści się określenie terminu ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 8/19).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały LI/352/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 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 trybu ich pobierania – w całości, jest uzasadnione i konieczne.

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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Łakomy