



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2552

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.331.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/376/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 stycznia 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 i trybu ich pobierania, a także określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych gminy – w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pszowie na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLV/376/2023 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 i trybu ich pobierania, a także określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych gminy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została 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.

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.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad

działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie zrealizowała w sposób prawidłowy ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, co należy uznać za istotne naruszenie prawa przesądzające o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości. Rada Miejska w sposób wadliwy określiła w tabeli w § 2 ust. 5 uchwały procentowe wskaźniki dochodowe, od wysokości których uzależniono wysokość odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada ustalając ww. przedziały dochodowe, pominęła ich wartości: pomiędzy 100% a 101%, 150 % a 151%, 200% a 201%, 300% a 301%. Takie ustalenie przedziałów dochodowych powoduje, że niewiadomym jest, w jaki sposób będzie ustalana odpłatność, gdy dochód strony będzie równy np. 100,5% kryterium dochodowego. Implikuje to brak możliwości wskazania, czy strona będzie, czy też nie będzie zobowiązana do ponoszenia odpłatności w takich przypadkach. W konsekwencji, uchwała nie będzie mogła być realizowana w przypadkach, kiedy to osoba samotnie gospodarująca bądź osoba w rodzinie, która nabyła na mocy decyzji właściwego organu prawo do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, będzie osiągała dochód, mieszczący się w jednym z ww. przedziałów, nieobjętych postanowieniami uchwały.

Ponadto unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy o pomocy społecznej. 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 korzystająca ze świadczeń 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. Natomiast Rada w § 2 ust. 5 w tabeli dotyczącej opłatności za usługi opiekuńcze błędnie wskazała zakres „do 100%”, ponieważ jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada nie powinna zakresem unormowania obejmować przypadku, kiedy dochód ten nie przekracza wartości 100% kryterium dochodowego wskazanego w ustawie o pomocy społecznej.

Podobne uchybienia należy wskazać w przepisie § 4 ust. 2 uchwały określającym zasady zwrotu wydatków na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Przepis ten jest wyrazem realizacji delegacji ustawowej określonej art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, stosownie do treści którego: *Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych.* Rada również w tym przypadku, ustalając przedziały dochodowe, którym przyporządkowała wartości procentowe zwrotu wydatków, pominęła ich wartości: pomiędzy 100% a 101%, 150 % a 151%, 200% a 201%, 300% a 301%. W konsekwencji Rada Miejska nie objęła zakresem obowiązywania uchwały podmiotów, uzyskujących ww. dochód, a tym samym w sposób niewyczerpujący zrealizowała również upoważnienie ustawowe określone art. 96 ust. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od ww. uchybień należy wskazać również na inne naruszenia prawa w uchwale.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 stanowi, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie,

ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań. Ustawodawca przyznając radzie w art. 50 ust. 6 ustawy prawo do podjęcia uchwały w sposób ścisły i precyzyjny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego. Tym samym Rada nie może dowolnie tego zakresu przekraczać.

Tymczasem w § 2 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że zapewnienie realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych należy do Ośrodka Pomocy Społecznej w Pszowie, z kolei przepisem § 4 ust. 3 uchwały postanowiła, że: *Wydatki za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszowie pokrywa na podstawie faktury wystawionej przez wykonawcę usług w danym miesiącu za poprzedni miesiąc kalendarzowy*. W ocenie organu nadzoru natomiast Rada Miejska działająca na podstawie upoważnienia ustawowego – uprawniającego ją do określenia jedynie:

- 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,

nie była kompetentna do określenia ww. kwestii w przedmiotowej uchwale.

Dalej w § 2 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że: *Dochód osoby lub rodziny ustala się na podstawie wysokości dochodu z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o pomoc w formie usług opiekuńczych*. Tym samym w sposób niedopuszczalny powieliła materię ustawową, to jest unormowania określone w art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, co również należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XLV/376/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 stycznia 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 i trybu ich pobierania, a także określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych gminy, istotnie narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

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