



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 3303

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.349.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/1140/2024 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XV/354/2016 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 marca 2016 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, jak również tryb ich pobierania, w części określonej w: § 1 pkt 1-5, jako sprzecznej z art. 50 ust. 3a i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2024 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę Nr LXIV/1140/2024 w sprawie zmiany Uchwały nr XV/354/2016 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 marca 2016 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, jak również tryb ich pobierania.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024 r.

W podstawie przedmiotowej uchwały Rada powołała m.in. przepis art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest częściowo 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.

Z kolei ust. 3a i ust. 6a wyżej powołanego przepisu ustawy stanowią, że:

3a. Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

6a. W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona 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, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, również elementy wymienione w art. 50 ust. 6a ustawy. Pominięcie 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.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy zauważyć, że Rada nie wypełniła całości delegacji ustawowej w odniesieniu do usług sąsiedzkich. Jak zostało już powyżej wskazane, przepis art. 50 ustawy wymaga od uchwałodawcy uregulowania w uchwale następujących kwestii: szczegółowych warunków przyznawania tych usług, ich zakresu, wymiaru, a także sposobu rozliczania (por. brzmienie art. 50 ust. 6a ustawy). Mimo że samo wprowadzenie usług sąsiedzkich jest fakultatywne, o czym przesądza brzmienie art. 50 ust. 1a ustawy, to jednak należy przyjąć, że jeżeli już Rada zdecydowała się na rozszerzenie katalogu finansowanych przez siebie usług opiekuńczych także o usługi sąsiedzkie, to powinna każdorazowo wprowadzić do uchwały postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wskazanych w art. 50 ust. 6a ustawy. W przeciwnym razie Radzie można postawić zarzut niewypełnienia całości delegacji odnośnie do usług sąsiedzkich, co przesądza o konieczności wyeliminowania z uchwały wszystkich postanowień odnoszących się do tej kwestii.

I tak, Rada uregulowała w uchwale: szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich; wymiar usług sąsiedzkich, a także sposób ich rozliczania – por. zmiany wprowadzone § 1 pkt 3 i 5 uchwały. W uchwale brak jednak regulacji odnoszącej się do zakresu finansowanych przez gminę usług sąsiedzkich.

Rada podjęła co prawda próbę realizacji tego punktu delegacji w uchwale, jednak uczyniła to w sposób niewystarczający. W nowym brzmieniu § 2 ust. 2 uchwały zmienianej postanowiono, że: *usługi sąsiedzkie, mogą być realizowane przez 7 dni w tygodniu, w zależności od potrzeb*. Jednak w opinii organu nadzoru ww. przepis uchwały nie stanowi realizacji delegacji ustawowej odnośnie do zakresu usług sąsiedzkich.

Zdaniem Wojewody prawidłowa realizacja tego punktu delegacji wymaga odniesienia się do art. 50 ust. 3a ustawy. Przepis ten wprowadza przedmiotowy, ustawowy zakres usług sąsiedzkich, przy czym czyni to w sposób stosunkowo ogólny (choć nie jest to katalog otwarty). Takie ukształtowanie przepisu ustawowego wprowadza po stronie Rady wymóg precyzyjnego określenia w uchwale zakresu usług sąsiedzkich, by były one z jednej strony rozwinięciem ww. katalogu ustawowego, a jednocześnie każdorazowo mieściły się w ramach wyznaczonych tym przepisem. Istotne jest jednak to, żeby uchwała zawierała przedmiotowy katalog usług sąsiedzkich finansowanych przez gminę. Powyższego wymogu nie spełnia powyższy przepis uchwały, gdzie w istocie subdelegowano kompetencję do określenia zakresu usług sąsiedzkich na podmiot wykonujący uchwałę.

Zdaniem organu nadzoru należy zakwestionować ponadto także treść przepisu § 2 ust. 1 w nowym brzmieniu (nadany § 1 pkt 3 uchwały): *(...) Zakres, liczbę godzin, okres i miejsce świadczenia usług ustala się w oparciu o: 1) potrzeby wnioskodawcy ustalone na podstawie wywiadu środowiskowego, 2) dołączoną do wywiadu środowiskowego dokumentację potwierdzającą sytuację zdrowotną wnioskodawcy, w tym informację od lekarza, wydaną w formie zaświadczenia o zalecanych usługach opiekuńczych (nie dotyczy usług sąsiedzkich), lub specjalistycznych usługach opiekuńczych*. Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił bowiem już sam 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. Jak określa ustawodawca w art. 107 ust. 1 ww. ustawy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej

oraz u osób, o których mowa w art. 103 ustawy. Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. Rozpatrując natomiast powyższe przez pryzmat normy kompetencyjnej z art. 50 ust. 6b ustawy, wskazać należy, iż rada gminy jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie osób uprawnionych do przyznania świadczenia, jednak wyłącznie w zakresie w tym przepisie określonym, tj. w zakresie poszerzenia kręgu osób wskazanych w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy – o osoby określone w art. 50 ust. 6b ustawy, którym przysługiwałaby możliwość ubiegania się o przyznanie usług sąsiedzkich. Rada również nie posiada kompetencji do określenia dokumentów, jakie mają być dołączone do wywiadu środowiskowego. Dodać należy, że zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy, zalecenie lekarskie wymagane jest tylko w zakresie usług opiekuńczych, przy świadczeniu jednego konkretnego rodzaju usług – pielęgnacji.

Reasumując, ponieważ Rada nie wypełniła całości delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy odnośnie do usług sąsiedzkich, przesądza to o konieczności wyeliminowania z uchwały wszystkich postanowień odnoszących się do tej materii, ujętych w § 1 pkt 1-5 uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/1140/2024 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 20 marca 2024 w sprawie zmiany Uchwały nr XV/354/2016 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 marca 2016 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, jak również tryb ich pobierania – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz