



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 lutego 2024 r.

Poz. 1014



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 36.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LI/338/2024 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 18 stycznia 2024r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym za usługi sąsiedzkie 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.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/338/2024 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 18 stycznia 2024r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym za usługi sąsiedzkie 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.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/338/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 stycznia 2024r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz. 901, ze zm.).

W myśl 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.

Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy, 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.

Przywołany przepis art. 50 ust. 6a ustawy został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 11 lit. d ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693), która weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W konsekwencji – jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LI/338/2024 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Rada Miejska w Józefowie nad Wisłą w przedmiotowej uchwale nie ustaliła bowiem kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich a także kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 3 uchwały przyjęto, że *koszt jednej godziny świadczenia usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich wynosi do 120 % kwoty minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.) obowiązującej w danym roku (ust. 1).*

Koszt jednej godziny świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi do 300 % kwoty minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.) obowiązującej w danym roku (ust. 2).

W przyjętych regulacjach określono zatem jedynie górną wysokość kosztu jednej godziny usług, o czym przesądza posłużenie się sformułowaniami „do 120 % kwoty minimalnej”, „do 300% kwoty minimalnej”.

Z postanowień uchwały nie wynika zatem jednoznacznie wysokość odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej konieczne jest określenie kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej – rada gminy nie może pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych.

Z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych oraz kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, tak, aby adresat mógł z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność poniesie. Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej sformułowanie „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji do określania wysokości kosztu przedmiotowych usług na podmiot nieuprawniony przez ustawodawcę, który ponadto nie jest umocowany do stanowienia prawa miejscowego.

Pominięcie przez Radę niezbędnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jak stanowi § 6 ust. 4 uchwały, z osobą spełniającą wymogi zawarte w art. 50 ust. 4 a ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej wskazaną przez świadczeniobiorcę organizator usług sąsiedzkich zawiera umowę zlecenia.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

Rada Gminy nie posiada kompetencji do wskazywania w uchwale w jakiej formie prawnej będzie realizowana pomoc sąsiedzka pomiędzy organizatorem, a osobą wykonującą usługi sąsiedzkie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/338/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Józefowa nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą