



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 43

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.864.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/114/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 31 października 2019 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 - w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Gminy Węgierska Górka na sesji w dniu 31 października 2019 r. podjęła uchwałę Nr X/114/2019 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. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Uchwała, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 w § 2 załącznika do uchwały, w części tabelarycznej, w kolumnie drugiej, w wierszu pierwszym Rada Gminy nie ustaliła odpłatności za usługi opiekuńcze osób samotnie gospodarujących, posiadających dochód w przedziale powyżej 100% do 150% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Działanie takie uznać należy jako naruszające prawo w sposób istotny, ponieważ Rada zobligowana jest do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wszystkich świadczeniobiorców, których dochód przekracza kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ust. 1 ustawy. Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie sposób bowiem wywieść kompetencji Rady Gminy do ustalania przez organ stanowiący zwolnień o charakterze generalnym, w tym przypadku dotyczącym osób samotnie gospodarujących, posiadających dochód w przedziale powyżej 100% do 150% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Z treści analizowanego przepisu art. 50 ust. 6 ustawy wywieść można wyłącznie kompetencję Rady do ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, które to zdarzenie (zwolnienie) skonkretyzuje się dopiero w toku postępowania administracyjnego i przyjmie postać rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej – decyzji w przedmiocie częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy od opłat. Dokonując dalszej analizy kwestionowanego przez organ nadzoru § 2 załącznika do uchwały, wskazać należy na przepis art. 96 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. *A contrario* nie podlegają obowiązkowi zwrotu wydatki poniesione na rzecz świadczeniobiorców, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego. W pozostałych przypadkach świadczeniobiorcy zobligowani są do ponoszenia odpłatności za usługi, a rolą Rady jest po pierwsze: kompleksowe unormowanie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat (art. 50 ust. 6 ustawy), a po wtóre, określenie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy (w tym za usługi), będących w zakresie zadań własnych gminy.

Brak kompleksowych unormowań w zakresie odpłatności za usługi opiekuńcze osób samotnie gospodarujących, posiadających dochód w przedziale powyżej 100% do 150% kryterium dochodowego pozbawia uchwałę jej obligatoryjnych elementów, co równoznaczne jest z obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

W toku dalszej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy w § 2 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały ustaliła ceny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Tymczasem unormowania zawarte w § 2 ust. 3 i ust. 4 w sposób istotny naruszają art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Rada postanawiając w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, że *Cena jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi: a) Dla usług pielęgnacyjnych – 17 zł (brutto) b) Dla usług rehabilitacyjnych i pozostałych – 30 zł (brutto)*, nie wyłączała z zakresu uregulowania specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Wyłączenia takiego nie zawierają również unormowania zawarte w § 2 ust. 4 uchwały. Powyższy sposób regulacji stanowi istotne naruszenie delegacji ustawowej, bowiem ustawodawca upoważnił radę wyłącznie do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Dokonując dalszej analizy § 2 ust. 3 załącznika do uchwały wskazać należy również, że szczegółowe unormowania dotyczące specjalistycznych usług opiekuńczych zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 189, poz. 1598 ze zm.), które określa w szczególności rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada Gminy podejmując uchwałę w oparciu o przepis art. 50 ust. 6 ustawy powinna w każdym przypadku posługiwać się jednolitą terminologią dotyczącą rodzajów specjalistycznych usług opiekuńczych. Za prawnie niedopuszczalne uznać zatem należy posłużenie się przez Radę Gminy w § 2 ust. 3 lit. b załącznika do uchwały bliżej niedookreślonym pojęciem *pozostałych* usług opiekuńczych. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w analizowanym zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem prawa - art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy. Jak wynika z treści przepisów art. 50 ust. 6 ustawy, rada gminy zobligowana została do ustalenia min. szczegółowych (precyzyjnych) warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Prawidłowe i czytelne określenie stawek odpłatności za precyzyjnie i jednoznacznie określone rodzaje usług jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż z podjęciem przez Radę przedmiotowej uchwały wiąże się szereg

konsekwencji, choćby ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę, czy też zwolnienie częściowe lub całkowite z obowiązku ponoszenia tych opłat.

Tymczasem, dokonując takiego uregulowania Rada Gminy naruszyła art. 2 Konstytucji. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Przechodząc do dalszej analizy treści przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że we wstępnej części załącznika do uchwały (bez oznaczenia paragrafu jako jednostki redakcyjnej) Rada postanowiła, że *1. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się zgodnie z przesłankami określonymi w ustawie o pomocy społecznej na rzecz osób w tych przepisach wskazanych. 2. Zakres i wymiar usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych oraz okres i miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o:*

- a) ocenę sytuacji osobistej, rodzinnej, majątkowej, w tym ocenę potrzeb świadczeniobiorcy;*
- b) ocenę możliwości zapewnienia pomocy przez rodzinę.*

Analiza treści wskazanej części załącznika do uchwały pozwoliła ustalić, że wydany on został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Gminy Węgierska Góra nie posiada bowiem upoważnienia do regulowania w drodze uchwały przesłanek branych pod uwagę przez organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie przyznania usług opiekuńczych. Przesłanki te zostały już bowiem unormowane przez ustawodawcę w treści art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy *osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych* (art. 50 ust. 1). I dalej *usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić* (art. 50 ust. 2). Tym samym, unormowania zawarte w analizowanej części uchwały zostały podjęte zostały z przekroczeniem zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy delegacji ustawowej oraz stanowią niedozwoloną modyfikację przesłanek ustawowych określonych przez ustawodawcę w treści przywołanego art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Analizowany przepis zawiera również w swojej treści niezgodne z prawem odesłanie do unormowań zawartych w ustawie o pomocy społecznej. Odesłanie takie (obowiązek) ustalone przez Radę w treści badanej uchwały uznać należy za podjęte z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady praworządności, z której wywodzony jest min. zakaz odsyłania aktem podustawowym (tu: uchwałą) do przepisów rangi ustawowej. Działanie takie ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru treść § 6 załącznika do badanej uchwały zawiera w swojej treści unormowania wykraczające poza zakres delegacji ustawowej, obejmującej w szczególności obowiązek ustalenia przez Radę trybu pobierania opłat za usługi. Unormowania dotyczące wskazania właściciela rachunku bankowego (tu: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Węgierskiej Górze) oraz terminu wnoszenia opłat stanowić powinny element treści decyzji administracyjnej. W kontekście wskazanej wyżej zasady, za bezprzedmiotowy uznać należy przepis § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Odpłatność, za usługi, o których mowa w § 3 oraz § 4 wnoszone są na rachunek bankowy wskazany uczestnikom projektu przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Węgierskiej Górze.*

Za naruszające w sposób istotny art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP uznać należy również unormowania zwarte w § 3 i § 4 załącznika do uchwały. Na wstępie podkreślić należy, że badana uchwała zaliczona została do kategorii aktów prawa miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca nie sformułował legalnej definicji aktu prawa miejscowego, jednak przyjmuje się, iż taki charakter mają akty normatywne, zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych,

z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, CBOSA). Tymczasem unormowania zawarte w § 3 i § 4 załącznika do uchwały nie noszą cech generalności oraz abstrakcyjności. Jak wskazano wyżej, charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Warunku tego nie spełniają zakresy podmiotowe ustalone przez Radę Gminy Węgierska Górką w § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 załącznika do uchwały. Rada wskazała bowiem adresatów unormowań nie poprzez wskazanie ich cech, ale poprzez ich wymienienie z nazwy, tu: *osoby zakwalifikowane do udziału w projekcie Wyrównywanie szans oraz aktywizacja i integracja społeczności lokalnej w Gminie Węgierska Górką (numer projektu: RPSL.09.02.02-24-03BE/17)* oraz *osoby zakwalifikowane do udziału w projekcie Klub Seniora w Węgierskiej Górcie – kreatywnie i aktywnie (numer projektu: RPSL.09.02.04-24-063E/18)*. Wskazać również należy, że zakres podmiotowy wskazany przez Radę w § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 załącznika do uchwały pozostaje w oczywistej kolizji z zakresem delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia badanej uchwały oraz podmiotowym zakresem unormowań ustalonych w sposób generalny w art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy, wskazującym, że *osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych* (ust. 1) i dalej *Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić* (ust. 2).

Normy § 3 oraz § 4 załącznika do uchwały nie noszą również cech abstrakcyjności. Jak wskazano wyżej, abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Tymczasem w analizowanym przypadku powtarzalność okoliczności jest ograniczona czasowo i wiąże się z jednorazowym charakterem umowy zawartej na realizację określonego projektu (tu. *projektu: RPSL.09.02.02-24-03BE/17* oraz *projektu: RPSL.09.02.04-24-063E/18*).

W dalszej kolejności wskazać należy, że w § 3 oraz § 4 załącznika do uchwały Rada Gminy posłużyła się pojęciem *usług społecznych* wdrażanych w ramach zadań „Utworzenie klubu Seniora w Ciścu” oraz „Realizacja usług asystenckich dla niepełnosprawnych mieszkańców Gminy Węgierska Górką”. Część tabetyczna obejmuje natomiast *Tabele odpłatności za usługi w projekcie Wyrównywanie szans oraz aktywizacja i integracja społeczności lokalnej w Gminie Węgierska Górką* oraz *Tabele odpłatności za usługi w projekcie Klub Seniora w Węgierskiej Górcie - kreatywnie i aktywnie*. Ustalony w § 3 i § 4 załącznika do uchwały zakres przedmiotowy (tu: usługi społeczne) w żadnej mierze nie może być utożsamiany pojęciem usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W analizowanym zakresie uchwała nie spełnia wymogu wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa.

Na marginesie wskazać należy również na wątpliwości organu nadzoru dotyczące § 4 załącznika do uchwały w części dotyczącej *usług świadczonych w projekcie Klub Seniora w Węgierskiej Górcie*. Wskazać bowiem należy, że z treści uchwały nie wynika, czy w rzeczywistości nie mamy do czynienia z ośrodkiem wsparcia w rozumieniu art. 51 ust. 4 ustawy.

Na koniec wskazać należy również na brak oznaczenia w załączniku do badanej uchwały jednostki redakcyjnej (paragrafu) o numerze 1. Działanie takie uznać należy za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji, a tym samym naruszające w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

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 X/114/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 31 października 2019 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 - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak