



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 8786

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1148.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/551/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Czeladzi na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLII/551/2021 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

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 toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy. W przedmiotowej uchwale brak bowiem określonego trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ślad za doktryną przyjąć należy, że *Przez tryb pobierania opłat za korzystanie z usług opiekuńczych należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń oraz kolejność czynności organu zmierzających do wyegzekwowania opłaty od osoby, która dobrowolnie jej nie uiści. Regulując tryb uiszczania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy też kombinowany - stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał*

z usług opiekuńczych na podstawie decyzji. (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2013). W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania opłat.

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 uchwalanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Uwzględniając powyższe organ nadzoru stwierdza, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie bowiem przez Radę Miejską któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 I SA/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.

Konkludując, Rada Miejska w Czeladzi nie uregulowała w pełnym zakresie spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do unormowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W § 3 ust. 5 uchwały, w wierszu 3 tabeli postanowiono, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują bezpłatnie osobom samotnie gospodarującym i osobom w rodzinie, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (do 100% bezpłatnie).

Zdaniem organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, a tym samym w sposób istotny narusza prawo. Unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. 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 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.

Wskazać również należy, że w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada ustaliła, że: *Calkowite zwolnienie z ponoszonych opłat przysługuje w przypadku, gdy występuje: 3). konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce.* Użycie przez uchwałodawcę sformułowania "innej placówce" jest nieprecyzyjne i niedookreślone. Przedmiotowa uchwała, jak już zostało wskazane powyżej, stanowi akt prawa miejscowego, stąd powinna zawierać normy jasne, zrozumiałe i precyzyjne. Na jej podstawie będą wydawane decyzje administracyjne, stąd posługiwanie się w treści uchwały niedookreślonymi zwrotami jest niedopuszczalne.

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).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/551/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania 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

Krzysztof Nowak