



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lutego 2024 r.

Poz. 1176

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.49.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/574/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie określania zasad szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 grudnia 2023 r. Rada Gminy Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr LX/574/23 w sprawie określania zasad szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2024 r.

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 Gminy Krupski Młyn nieprawidłowo określiła szczegółowe warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie sposób bowiem wywieść kompetencji do ustalania przez organ stanowiący zwolnień o charakterze generalnym, dla osób posiadających dochód w przedziale do 200% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy.

Uchwała w § 4 stanowi, iż

Wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze uzależniona jest od sytuacji rodzinnej oraz dochodu osoby lub rodziny ubiegającej się o taką formę pomocy, na zasadach określonych w poniższych tabelach:

1. Usługi opiekuńcze:

<i>Osoba samotnie gospodarująca</i>		<i>Osoba w rodzinie</i>	
<i>% kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej</i>	<i>% odpłatności</i>	<i>% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie</i>	<i>% odpłatności</i>
<i>0-100</i>	<i>Nieodpłatnie</i>	<i>0-100</i>	<i>nieodpłatnie</i>
<i>powyżej 100-200</i>	<i>20</i>	<i>Powyżej 101-200</i>	<i>40</i>
<i>powyżej 200-300</i>	<i>30</i>	<i>Powyżej 201-300</i>	<i>60</i>
<i>powyżej 300-400</i>	<i>50</i>	<i>Powyżej 301-400</i>	<i>80</i>
<i>powyżej 400-500</i>	<i>80</i>	<i>Powyżej 401-500</i>	<i>100</i>
<i>powyżej 500</i>	<i>100</i>	<i>-----</i>	<i>-----</i>

2. Specjalistyczne usługi opiekuńcze:

<i>Osoba samotnie gospodarująca</i>		<i>Osoba w rodzinie</i>	
<i>% kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej</i>	<i>% odpłatności</i>	<i>% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie</i>	<i>% odpłatności</i>
<i>0-100</i>	<i>nieodpłatnie</i>	<i>0-100</i>	<i>nieodpłatnie</i>
<i>powyżej 100-150</i>	<i>nieodpłatnie</i>	<i>powyżej 100-150</i>	<i>5</i>
<i>powyżej 150-200</i>	<i>nieodpłatnie</i>	<i>powyżej 150-200</i>	<i>10</i>
<i>powyżej 200-250</i>	<i>5</i>	<i>powyżej 200-250</i>	<i>15</i>
<i>powyżej 250-300</i>	<i>10</i>	<i>powyżej 250-300</i>	<i>20</i>
<i>powyżej 300-350</i>	<i>20</i>	<i>powyżej 300-350</i>	<i>30</i>
<i>powyżej 350-400</i>	<i>40</i>	<i>powyżej 350-400</i>	<i>50</i>
<i>powyżej 400-450</i>	<i>50</i>	<i>powyżej 400-450</i>	<i>60</i>
<i>powyżej 450-500</i>	<i>70</i>	<i>powyżej 450-500</i>	<i>80</i>
<i>powyżej 500-550</i>	<i>90</i>	<i>powyżej 500</i>	<i>100</i>
<i>powyżej 550</i>	<i>100</i>	<i>-----</i>	<i>-----</i>

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krupski Młyn nieprawidłowo określiła odpłatność za usługi przyjmując, iż do 200% kryterium, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy usługi opiekuńcze będą świadczone nieodpłatnie.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy *Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) *osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,*

2) *osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”*

3) *rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny”*

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Jednocześnie na mocy art. 8 ust. 2 ustawy Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Usługi opiekuńcze nie stanowią świadczeń z pomocy społecznej, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, a zatem Rada Gminy Krupski Młyn nie może przyjąć, iż w przypadku dochodu do 200% kryterium dochodowego świadczenia w zakresie usług opiekuńczych są nieodpłatne. Prawo do nieodpłatnych usług przysługuje jedynie osobom nieprzekraczającym 100% kryterium dochodowego.

Unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, 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. Zatem przepisem § 4 ust. 1 i 2 uchwały, w zakresie w jakim Rada ustaliła, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone będą nieodpłatnie dla osób, których kryterium dochodowe nie przekracza 100% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

Powyższa regulacja ma wpływ na ustalenia w zakresie całej odpłatności za usługi, a zatem powoduje nieprawidłowości w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej.

Podobnie w przypadku § 3 uchwały Rada Gminy na zasadzie subdelegacji przekazała kompetencje ustalenia kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych na Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej i wykonawcę usługi tym samym nie wyczerpała delegacji ustawowej określonej w 50 ust. 6 ustawy a ponadto przekroczyła swoje kompetencje określając sposób realizacji zadania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy.

W przedmiotowej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 3 września 2014 r. (I OSK 1218/14), zgodnie z którym: (...) ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, która niewątpliwie determinuje wysokość opłaty jest jednym z kluczowych elementów szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za wskazane usługi i nie może wynikać z umowy zawartej przez Ośrodek z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania (...).

Organ nadzoru sygnalizuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi prawo miejscowe, a zatem winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę 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 (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).

Ponadto uchwała zawiera inne nieprawidłowości:

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 2 uchwały o treści:

Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi przyznawana jest na podstawie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego konieczność zapewnienia pielęgnacji ze strony innych osób, orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczenia o całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji, a także przeprowadzonego przez pracownika socjalnego wywiadu środowiskowego, należy zaznaczyć, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do określenia kryteriów, w oparciu, o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz okres i miejsce świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy ma określać szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, to należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego radzie upoważnienia ustawowego. Z kolei wprowadzenie przez radę w treści uchwały regulacji wykraczających poza ustawowe upoważnienie zawsze następuje bez podstawy prawnej. Ponadto zapisy § 2 uchwały znacznie wykraczają poza regulacje określone w art. 50 ustawy, a o konieczności przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego ustawodawca zdecydował w art. 107 ustawy. Zdaniem organu nadzoru zapisy § 2 uchwały zostały wydane bez podstawy prawnej.

Odnosząc się do zapisów § 5 uchwały należy zaznaczyć, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Należy zaznaczyć, że w art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jednocześnie zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy. Rada na podstawie powyższego upoważnienia nie posiada kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy. Zatem należy stwierdzić, że wymienione zapisy uchwały stanowią przekroczenie kompetencji ustawowych, a ponadto powyższe unormowanie narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję opiera się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej.

W § 6 uchwały o treści: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach z urzędu lub na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, albo na wniosek członka rodziny, może zostać ona częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na czas określony, zwłaszcza ze względu na:*

- 1) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce wychowawczej lub rehabilitacyjnej;*
- 2) konieczność sprawowania opieki nad więcej niż jedną osobą w gospodarstwie domowym, wymagającą pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych;*
- 3) zdarzenie losowe;*
- 4) w innych szczególnych przypadkach, w których z przeprowadzonej analizy wydatków osoby/rodziny wynika, że opłata stanowiłaby nadmierne obciążenie.*

Zwroty: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „zwłaszcza ze względu na”, „w innych szczególnych przypadkach” są sprzeczne z treścią art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż powodują wprowadzenie otwartego katalogu przyczyn uzasadniających ww. zwolnienie. Organ stanowiący gminy nie może przekazać (subdelegować) swoich własnych kompetencji do ustalania przyczyn uzasadniających częściowe lub całkowite zwolnienie od powyższych opłat. Jest to wyłączne uprawnienie tego organu, które nie może być przeniesione uchwałą Rady na podmiot, który nie ma kompetencji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Ponadto zdaniem organu nadzoru, za niezgodną z art. 50 ust. 6 ustawy należy uznać regulacje zawarte w § 6 uchwały w zakresie wyrazów: z urzędu, na wniosek osoby zobowiązanej albo na wniosek członka rodziny. Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów na wniosek, których takie zwolnienie może być dokonane. Przedmiotowe zapisy uchwały stanowią również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 102 ust. 1 ustawy.

Ponadto w treści wyżej powołanego przepisu uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednakże, Rada Gminy w celu prawidłowego wypełnienia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, powinna wskazać odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat, tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie (całkowitego, czy częściowego zwolnienia).

Zdaniem organu nadzoru za wykraczające poza delegację ustawową zawartą w art. 50 ust. 6 ustawy, należy uznać również § 10 uchwały – ww. przepis ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do

wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej i zakres jej obowiązywania.

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 LX/574/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie określania zasad szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania – w całości, 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, 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