



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.243.2020

Katowice, dnia 25 marca 2020 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XVII/327/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 lutego 2020 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 trybu ich pobierania, w części określonej w § 2 ust. 1 - 4 oraz § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 17 lutego 2020 r. Rada Miasta Zabrze określiła 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 trybu ich pobierania.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że w ww. zakresie 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.

Zdaniem organu nadzoru § 2 ust. 1-3 uchwały jest sprzeczny z art. 50 ust. 6 ustawy. W § 2 ust. 1 uchwały Rada wskazała, iż *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej. Zakres usług opiekuńczych jest ustalany i przyznawany indywidualnie dla każdej osoby potrzebującej pomocy, w oparciu o dokonaną ocenę jej potrzeb i aktualnej sytuacji życiowej oraz ocenę możliwości zapewnienia jej pomocy i opieki przez rodzinę* (§ 2 ust. 2 uchwały). Natomiast zakres

specjalistycznych usług opiekuńczych dostosowany jest do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności osoby potrzebującej (§ 2 ust. 3 uchwały). Analiza treści wskazanej części uchwały pozwoliła ustalić, że wydana ona została z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miasta Zabrze 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, 2 i 4 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). Z kolei specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4 ustawy). Tym samym, unormowania zawarte w analizowanej części uchwały zostały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy oraz stanowią niedozwoloną modyfikację przesłanek ustawowych określonych przez ustawodawcę w treści przywołanego art. 50 ust. 1, 2 i 4 ustawy.

Przechodząc do dalszej analizy treści przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że również § 2 ust. 4 uchwały jest sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 50 ust. 6 ustawy. Treści wskazanej regulacji nie sposób zaliczyć do szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz do szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również do trybu ich pobierania. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze są świadczeniami przyznawanymi decyzją administracyjną, określającą ich rodzaj, zakres, okres na jaki przyznano świadczenie, miejsce świadczenia usług, liczbę godzin przyznanych usług dziennie. W decyzji rozstrzyga się także o sposobie rozliczenia za wykonane usługi, wysokość odpłatności za jedną godzinę usług i tryb poboru opłaty.* Ponadto należy zaznaczyć, iż przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, w formie decyzji administracyjnej, następuje z mocy art. 106 ust. 1 ustawy, a nie na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy. Norma kompetencyjna, w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej.

Ponadto w § 3 ust. 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn ceny usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, wskaźnika odpłatności określonego w procentach, o których mowa w ust. 1 oraz liczby godzin świadczonych usług w ciągu miesiąca. Organ nadzoru uważa, że kompetencja rady nie obejmuje swym zakresem trybu (sposobu) obliczania wysokości odpłatności za wykonane usługi. Ponadto organ nadzoru podkreśla, że pojęcie "wskaźnik odpłatności" w obowiązującym porządku prawnym, nie jest znane, w tym zwłaszcza na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej

zasady 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, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego – 2 – Poz. 2285 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/327/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 lutego 2020 r., w części wskazanej wyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego