



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.265.2021

Katowice, dnia 31 marca 2021 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II.25.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 lutego 2021 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, jak również tryb ich pobierania, w części, określonej w § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2021 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr II.25.2021 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, jak również tryb ich pobierania, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Tabela odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem 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.*

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. Rada gminy nie jest upoważniona do określenia w uchwale kryteriów jakimi powinien kierować się organ przy przyznawaniu tego świadczenia. Zakres materii przekazanej do uregulowania w drodze uchwały został określony jednoznacznie w art. 50 ust. 6 ustawy i zakresu tego upoważnienia nie może być interpretowany rozszerzająco.

Natomiast w art. 50 ust. 5 ustawy określono: *Ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.* Z kolei art. 106 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.* Dodatkowo z przepisu art. 36 pkt 2 lit. l oraz lit. m ustawy wynika, że: *Świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia niepieniężne: usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia.*

W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 6 uchwały jest sprzeczny z art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w wyżej powołanym § 6 uchwały wskazała, co następuje:

W nagłych uzasadnionych przypadkach osobę potrzebującą pomocy obejmuje się natychmiastową opieką i wprowadza się tryb interwencyjny przyznawania usług opiekuńczych, jako wyjątku w obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej. Okres na skompletowanie dokumentacji niezbędnej do zakończenia postępowania administracyjnego nie może być dłuższy niż 14 dni. W takim przypadku do czasu wydania decyzji administracyjnej Ośrodek pokrywa pełny koszt świadczonych usług. Tryb interwencyjny może zostać wprowadzony wyłącznie za zgodą Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu – Zdroju.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania procedury wydawania decyzji administracyjnej, gdyż procedura ta została już uregulowana w przepisach ustawy oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyżej wskazanego upoważnienia nie można wywieść z treści przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

Dodatkowo, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczącej trybu „interwencyjnego” przyznawania usług opiekuńczych. Jak już wyżej wskazano, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej (w tym świadczeń niepieniężnych w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), następuje w formie decyzji administracyjnej. Wyjątek od wydania ww. decyzji administracyjnej stanowi jedynie udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2 ustawy). Organ nadzoru pragnie zaznaczyć, że nawet gdyby uznać zasadność wprowadzenia ww. „interwencyjnego” trybu przyznawania usług opiekuńczych, należy mieć na uwadze przepis art. 171 Konstytucji RP oraz przepis art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi - nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Tym samym przedmiotowa uchwała Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój została poddana badaniu tylko i wyłącznie pod kątem zgodności z prawem. Nadzór celowościowy jest niedopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów prawa. W związku z powyższym organ nadzoru nie ma możliwości stosowania kryterium celowości w postępowaniu nadzorczym, tym samym w żadnym wypadku nie może uznać za zgodne z prawem określenie omawianego wyżej „interwencyjnego” trybu przyznawania usług opiekuńczych, gdyż takie upoważnienie nie wynika z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II.25.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 lutego 2021 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, jak również tryb ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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