



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.185.2021

Katowice, dnia 5 marca 2021 r.

Rada Miejska Cieszyna

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/294/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 stycznia 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 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Cieszyna na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. podjęła uchwałę 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 oraz trybu ich pobierania, zwaną dalej *uchwałą*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2021 r.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

1) szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);

2) szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;

3) tryb ich pobierania.

W toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Miasta Cieszyna nieprawidłowo określiła szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i

specjalistyczne usługi opiekuńcze, zawarte w § 4 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym *Całkowicie zwalnia się z odpłatności za usługi osoby, których dochód nie przekracza 150% ustawowego kryterium dochodowego na osobę w rodzinie lub kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej.*

Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ww. ustawy nie sposób wywieść kompetencji do ustalania przez organ stanowiący zwolnień o charakterze generalnym, dla osób posiadających dochód w przedziale do 150% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada Miasta zamieściła tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi (od ceny usługi za 1 godzinę). Procentową wysokość odpłatności ustalono w zależności od posiadanego dochodu osoby lub dochodu na osobę w rodzinie, w stosunku do aktualnie obowiązującego kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w następujący sposób:

1) Do 150% - nieodpłatnie		
2) powyżej 150% do 170%	10%	15%
3) powyżej 170% do 190%	15%	20%
4) powyżej 190% do 210%	20%	30%
5) powyżej 210% do 230%	30%	40%
6) powyżej 230% do 250%	50%	55%
7) powyżej 250% do 310%	70%	75%
8) powyżej 310% do 370%	90%	95%
9) powyżej 370%	100%	100%

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Cieszyna nieprawidłowo określiła odpłatność za usługi przyjmując, iż do 150% 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 701 zł, zwanej dalej "kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej",*
- 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 528 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 Miasta Cieszyna nie może przyjąć, iż w przypadku dochodu do 150%

kryterium dochodowego świadczenia w zakresie usług opiekuńczych są nieodpłatne. Prawo do nieodpłatnych usług przysługuje jedynie osobom nieprzekraczającym 100% kryterium dochodowego.

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

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, w ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 4 ust. 4 i ust. 5 uchwały w zakresie wyrazów: „na wniosek swój lub pracownika socjalnego” wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a nie do określenia trybu, w jakim zwolnienia takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane.

W ocenie organu nadzoru § 3 uchwały w zakresie wyrazów, „wskazane w decyzji” konto istotnie narusza prawo. Rada nie posiada bowiem kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących elementów decyzji administracyjnej.

Ponadto wskazać należy, że Rada dwukrotnie w uchwale uregulowała tę samą materię. Treść § 4 ust. 1 uchwały jest tożsama z § 4 ust. 3 wiersz 10 tabeli, natomiast § 4 ust. 2 uchwały jest tożsamy z treścią § 4 ust. 3 wiersz 2 tabeli. Takie działanie stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji.

W przedmiotowej sprawie w dniu 4 marca 2021 r. wpłynęły do organu nadzoru wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej Cieszyna. Zdaniem organu nadzoru sprowadzają się one jedynie do odmiennej interpretacji przepisu art. 50 ust. 6 ustawy i nie zasługują na uwzględnienie.

Rada Miejska obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała Rady Miejskiej, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy. Musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): "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 przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdził że: "Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia".

Podkreślić należy, iż wszelkie unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie ustawy, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 przedmiotowej ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej. Oznacza to innymi słowy, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. W przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, osoba zobowiązana winna ponosić częściową odpłatność – tym wyższą, im większe przekroczenie (aż do 100% ceny danej usługi).

Określenie przez Radę że do 150% kryterium dochodowego świadczenia przysługują nieodpłatnie stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, iż na podwyższenie przez Radę, w drodze uchwały kwot kryterium dochodowego zezwala art. 8 ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Przepis ten odnosi się jednak wyłącznie do zasiłków: okresowego i celowego. Nie dotyczy to zatem każdego rodzaju pomocy społecznej. W związku z powyższym regulacja taka narusza art. 50 ust. 6 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy. Usługi opiekuńcze nie stanowią świadczeń z pomocy społecznej, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, a zatem Rada nie może przyjąć, iż w przypadku dochodu do 150% kryterium dochodowego świadczenia w zakresie usług opiekuńczych są nieodpłatne. Prawo do nieodpłatnych usług przysługuje jedynie osobom nieprzekraczającym 100% kryterium dochodowego.

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 XXV/294/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 stycznia 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 z 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 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego