

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.178.2015.AKR

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/98/15 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 listopada 2015 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 trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miejska w Wasilkowie podjęła uchwałę Nr XV/98/15 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 trybu ich pobierania, która wpłynęła do organu nadzoru 7 grudnia 2015 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 16 grudnia 2015 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Przedmiotowa uchwała podjęta została, jako realizacja upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ww. 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.

Bezspornie rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Celem realizacji upoważnienia ustawowego jest pełna regulacja, zatem rada gminy powinna uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy. Użyte w art. 50 ust. 6 ww. ustawy sformułowanie „Rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

Rada Miejska w Wasilkowie w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały przyjęła, że pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przyznaje się na wniosek osoby wymagającej opieki, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby za zgodą osoby wymagającej opieki.

Stwierdzić należy, iż powyższy zapis uchwały wyłącza możliwość udzielenia wskazanej pomocy z urzędu wbrew art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Regulacja dokonana w § 1 ust. 2 uchwały stoi zaś w sprzeczności z art. 50 ust. 1 i 2 ww. ustawy, który stanowi, że 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 oraz 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.

Należy podkreślić, że organ przyznający świadczenie nie może w tym zakresie działać uznaniowo, uzależniając przyznanie pomocy od „możliwości zabezpieczenia usług” - § 1 ust. 2 uchwały - ponieważ zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej udzielenie tej formy wsparcia jest zadaniem gminy o charakterze obowiązkowym, a tym samym w przypadku zaistnienia konieczności przyznania ww. pomocy organ powinien zrealizować takie świadczenie.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że cenę usług opiekuńczych za jedną godzinę określa umowa zawarta z podmiotem świadczącym usługi opiekuńcze. Jednak szczegółowa analiza zapisów uchwały prowadzi do wniosku, iż rada nie określiła kosztu 1 godziny usługi

opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, przez co dokonanie obliczenia kosztu opłaty jest niemożliwe. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych treść przepisu art. 50 ust. 6 o pomocy społecznej w sposób nie budzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 600/04, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt II SA/OI 285/12).

Zapis dokonany w § 6 ust. 1 uchwały, w zakresie złożenia wniosku o zwolnienie z opłat za usługi przez pracownika socjalnego lub zainteresowanej osoby również nie zawiera się w ustawowych kompetencjach organu gminy wynikających z ustawy o pomocy społecznej.

Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z powyższego tytułu. Tymczasem w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy nie tylko określił warunki zwalniania od opłat, ale jednocześnie wskazał, na czyj wniosek takie zwolnienie może być przyznane, co w ocenie organu nadzoru stanowi przekroczenie delegacji ustawowej (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 554/14).

Pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z elementów wymienionych w normie kompetencyjnej, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej w ustawie. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Uchwała, która nie wypełnia całości zakresu upoważnienia ustawowego nie może więc stanowić podstawy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz ustalania odpłatności za te usługi.

Zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą (wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 545/08).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

Rada Miejska w Wasilkowie