



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „w szczególności” oraz § 4 pkt 5 uchwały Nr X/65/24 Rady Miejskiej Góry z dnia 20 grudnia 2024 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.

Uzasadnienie

Rada Miejska Góry na sesji w dniu 20 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr X/65/24 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.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „w szczególności” oraz § 4 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283) polegającym na wprowadzeniu otwartego katalogu przesłanek częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat z tytułu świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej: „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”.

Realizując wyżej przywołane upoważnienie ustawowe Rada Miejska Góry mocą uchwały nr X/65/24 z dnia 20 grudnia 2024 r. uregulowała 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. W § 4 uchwały określiła warunki częściowego oraz całkowitego zwolnienia od ponoszenia odpłatności, ustalając, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których ponoszenie opłaty stanowiłoby dla osób zobowiązanych nadmierne obciążenie, osoby wnoszące opłatę za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze można zwolnić częściowo lub całkowicie z ponoszenia odpłatności, w szczególności ze względu na:

- 1) ponoszenie znacznych wydatków na leki, leczenie, rehabilitację, artykuły sanitarne, stosowanie specjalnej diety,
- 2) zakup sprzętu rehabilitacyjnego niezbędnego dla funkcjonowania świadczeniobiorcy,
- 3) konieczność ponoszenia opłat za więcej niż jeden rodzaj usług lub za więcej niż jedną osobę w gospodarstwie domowym korzystającą z usług,
- 4) konieczność zabezpieczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokim wymiarze powodującym, iż odpłatność za te usługi zagraża egzystencji osób korzystających z tych usług,
- 5) inne uzasadnione sytuacje życiowe i losowe mające wpływ na sytuację majątkową”.

Użyty w § 4 uchwały zwrot „w szczególności”, jak również ustalona w § 4 pkt 5 uchwały przesłanka zwolnienia z odpłatności w postaci „innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych mających wpływ na sytuację majątkową” dopuszcza dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o zwolnieniu z ponoszenia opłat. Po pierwsze - pojęcie „w szczególności” tworzy w istocie otwarty katalog warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, gdyż powoduje, że wymienione w § 4 okoliczności mają jedynie charakter przykładowy. Po drugie – ustalona w § 4 pkt 5 uchwały przesłanka została ustalona w sposób nieostry i niedookreślony, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Miejskiej upoważnienia do podjęcia uchwały. Nie jest bowiem możliwe precyzyjne ustalenie, jakie okoliczności wchodzą w zakres pojęcia „innych uzasadnionych sytuacji życiowych i majątkowych mających wpływ na sytuację majątkową”. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zarówno posłużenie się zwrotem „w szczególności”, jak i ustalenie przesłanki „innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych mających wpływ na sytuację majątkową” powoduje faktyczne przekazanie kompetencji do ustalenia szczegółowych warunków zwolnienia od opłaty organowi wydającemu decyzję w przedmiocie zwolnienia osoby korzystającej ze świadczeń z ponoszonej odpłatności. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określony, zamknięty katalog podstaw takiego zwolnienia. W sytuacji otwartego katalogu przesłanek, to organ wydający decyzję może określać szczegółowe warunki zwolnienia od opłat. Odnosząc to do zapisów przedmiotowej uchwały, to organ wydający decyzję będzie mógł decydować, jakie sytuacje faktyczne (oprócz wskazanych w uchwale) będą uzasadniały zastosowanie zwolnień.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wskazać należy, że każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska