



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.15.2020

Katowice, dnia 22 stycznia 2020 r.

**Rada Miasta Częstochowy**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 299.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności oraz 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 2019 r. poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Miasta Częstochowy ustaliła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania. Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 grudnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. 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, a mianowicie: 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.

Organ nadzoru zauważa, że ustawodawca upoważnił radę do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Jednakże w toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że Rada Miasta Częstochowy Gminy nie wyłączyła z zakresu uregulowań tej uchwały specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, czym w sposób istotny naruszyła art. 50 ust. 6 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 3 ust. 1 Załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta podjęła próbę ustalenia kosztu jednej godziny świadczonych usług opiekuńczych w wysokości 3,5% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej obowiązującego, w chwili orzekania o przyznaniu pomocy, po zaokrągleniu kwoty do pełnej złotówki. Jak również w § 3 ust. 2 załącznika nr 1 ustalano koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 6% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej obowiązującego, w chwili orzekania o przyznaniu pomocy, po zaokrągleniu kwoty do pełnej złotówki. W ocenie organu Rada określając koszt jednej godziny usług poprzez odesłanie do kryterium dochodowego obowiązującego w chwili orzekania o przyznaniu pomocy, nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy. Należy podkreślić, iż koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest kluczowym elementem uchwały, mającym bowiem bezpośredni wpływ na wysokość opłaty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 42/15, LEX nr 1789162). Powinien być on zatem określony w sposób jasny i precyzyjny. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia ceny jednej godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej przez Radę powyższego wymogu nie spełnia. Organ nadzoru podkreśla, że pojęcie „chwili orzekania” w obowiązującym porządku prawnym, nie jest znane, ani na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, czy też kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym zawierać zapisy precyzyjne, przejrzyste i jasne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97, LEX nr 34601; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt 38/04, LEX nr 165332).

Analizowana uchwała w części dotyczącej § 1 nie czyni zadość określonym powyżej wymaganiom stawianym aktom prawa miejscowego, poprzez użycie przez Radę nieprecyzyjnego i niejednoznacznego pojęcia wysokości kryterium dochodowego obowiązującego w chwili orzekania o przyznaniu pomocy. Z treści ww. przepisu nie wynika jednoznacznie, czy podstawą do ustalenia wysokości odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych będzie kryterium obowiązujące w dacie wydania przez właściwy organ decyzji ustalającej odpłatność czy też przykładowo w chwili jej uprawomocnienia, albo też wydawania decyzji przez organ II instancji.

Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, uniemożliwiający

stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwiać stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru również § 5 uchwały, określający przesłanki zwolnienia częściowego lub całkowitego z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. W § 5 uchwały Rada określiła łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru Rada w celu prawidłowego wypełnienia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, powinna wskazać odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia).

Przechodząc do dalszej analizy treści przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, przyznaje się osobie w miejscu zamieszkania, po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w art. 50 ust. 1 - ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jt. Dz. U. 2019 poz. 1507 z późn. zm.), a w § 2 tego Załącznika wskazano, że zakres i wymiar usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych oraz okres i miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o: 1) ocenę sytuacji osobistej, rodzinnej, majątkowej, wraz z rozeznaniem potrzeb świadczeniobiorcy; 2) ocenę możliwości zapewnienia pomocy w formie usług opiekuńczych przez rodzinę.

Analiza treści wskazanej części załącznika do uchwały pozwoliła ustalić, że wydany on został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miasta Częstochowy 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 i 2 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). Tym samym, unormowania zawarte w analizowanej części uchwały zostały podjęte z przekroczeniem zawartej w art. 50

ust. 6 ustawy delegacji ustawowej oraz stanowią niedozwoloną modyfikację przesłanek ustawowych określonych przez ustawodawcę w treści przywołanego art. 50 ust. 1 i 2 ustawy.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Rada Miasta Częstochowy w § 4 Załącznika Nr 1 określiła, że „Kwotę miesięcznej odpłatności za wykonane usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn godzin usług świadczonych w danym miesiącu, kosztu jednej godziny usług określonych w § 3 ust. 1 lub ust. 2 niniejszego załącznika oraz wskaźnika odpłatności określonego w tabeli”. Organ nadzoru uważa, że kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem trybu (sposobu) obliczania wysokości odpłatności za wykonane usługi. Jak wspomniano powyżej przepis art. 50 ust. 6 upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia: 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 dalszej kolejności w Załączniku Nr 2 do uchwały Rada Miasta określiła tabelę odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W kolumnie I, II i III wiersz drugi tabeli, Rada w sposób nieuprawniony ustaliła generalne zwolnienie z odpłatności w przypadku osób samotnych, samotnie gospodarujących i osób w rodzinie, posiadających dochód nie przekraczający 100% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie sposób bowiem wywieść kompetencji do ustalania przez organ stanowiący zwolnień o charakterze generalnym, posiadających dochód w przedziale do 100% kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 ustawy. Z treści analizowanego przepisu art. 50 ust. 6 ustawy wywieść można wyłącznie kompetencję Rady do ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, które to zdarzenie (zwolnienie) skonkretyzuje się dopiero w toku postępowania administracyjnego i przyjmie postać rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej – decyzji w przedmiocie częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy od opłat. Dokonując dalszej analizy kwestionowanego przez organ nadzoru Załącznika Nr 2 do uchwały, wskazać należy na przepis art. 96 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. *A contrario* nie podlegają obowiązkowi zwrotu wydatki poniesione na rzecz świadczeniobiorców, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego. W pozostałych przypadkach świadczeniobiorcy zobligowani są do ponoszenia odpłatności za usługi, a rolą Rady jest po pierwsze: kompleksowe unormowanie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat (art. 50 ust. 6 ustawy), a po wtóre, określenie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy (w tym za usługi), będących w zakresie zadań własnych gminy.

Powyżej opisane uchybienia 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy podejmując uchwałę nr 299.XXIII.2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności oraz trybu ich pobierania, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej oraz z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę Nr 299.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2019 r., ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

1. 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.
2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego