



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 5421

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.364.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 grudnia 2020 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020r. poz.713 z późn. zm.) art.50 ust.6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020r. poz.1876 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIII/195/2020 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 26 listopada 2020r. 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 2020r. Rada Gminy Wiśniowa podjęła uchwałę Nr XXIII/195/2020 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 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2020 roku.

Przedmiotowa uchwała stanowi realizację wynikającą z art.50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia w drodze uchwały, 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.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała nie wykonuje w pełni dyspozycji wyżej przywołanego przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny przepisy wskazanej ustawy.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że uchwała 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Rada gminy realizując swe uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r., poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Przedmiotową materię regulują przepisy ustawy. I tak, w myśl art. 50 ust. 1 ustawy 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. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małzonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy).

Katalog osób, którym przysługują usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze został zatem określony w wyżej przytoczonych przepisach ustawy. Tymczasem, pomimo uregulowania w ustawie materii dotyczącej podmiotów, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, Rada w § 2 ust. 1 badanej uchwały określiła katalog osób, którym przysługuje taka pomoc, modyfikując dodatkowo unormowanie zawarte w przepisie ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy dodać, że wskazanie w uchwale katalogu osób uprawnionych do korzystania z usług nie może być traktowane jako określenie warunków przyznawania usług. Z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie można również wywieść upoważnienia do ustalenia w uchwale zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 4 ust.2 Rada określiła, że opłata za świadczone usługi jest wnoszona przez osobę, która otrzymała pomoc lub jej opiekuna przelewem na wskazany w decyzji rachunek bankowy, w rozliczeniach miesięcznych w terminie do 20-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługi te zostały wykonane.

Zgodnie z ogólną zasadą odpłatność za udzielone świadczenia ponosi beneficjent świadczenia. Wyjątek stanowi ustalenie odpłatności za DPS. Ustawodawca w art.61 wskazał, że oprócz mieszkańca DPS odpłatność ponoszą również inne osoby. Jednakże wyjątek ten nie dotyczy odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ponadto zawarte w § 5 ust. 3 sformułowanie: „do 20-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu”, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Określenie to nie stanowi o trybie pobierania opłaty, ale o terminie jej pobierania. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. akt II SA/OI 8/19. Kwestionowany zapis uchwały określa także jedną z części składowych decyzji administracyjnej. Taka regulacja nie leży w kompetencjach rady gminy, albowiem zgodnie z treścią art.39 ustawy o samorządzie gminnym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ponadto w myśl art.110 ust.7 ustawy o pomocy społecznej wójt udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

W § 4 ust. 3 uchwały zawarto postanowienie, że koszt jednej godziny usług opiekuńczych określa umowa zawarta pomiędzy Gminą Wiśniowa a Wykonawcą usług, co czyni całkowicie niemożliwym ustalenie opłaty w oparciu o badaną uchwałę. Właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który w wyroku z dnia 15 czerwca 2016r. sygn. akt: IV SA/Po 213/16 wskazał, że norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 u.p.s. 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. W orzecznictwie wskazuje się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006r. 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 Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r. - sygn. akt IV SA/Po 554/14). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2014r. sygn. akt: I OSK 1218/14 wskazał, że: „ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, która niewątpliwie determinuje wysokość opłaty jest jednym z kluczowych elementów szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za wskazane usługi i nie może wynikać z umowy zawartej przez Ośrodek z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania, o czym postanowiono w § 4 ust. 4 powołanej uchwały. W takim przypadku nie sposób, na podstawie treści uchwały, obliczyć jaki koszt za określone w niej usługi poniosą adresaci tych norm prawnych. To z uchwały powinni oni uzyskać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencje stanowiąca, rada jest obowiązana uwzględnić wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński