



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 4858

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.171.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVII/498/2023 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 29 marca 2023 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 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska Zbąszynia podjęła uchwałę nr XLVII/498/2023 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, dalej "uchwała". Szczegółowe warunki 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 stanowi załącznik do uchwały, dalej "załącznik do uchwały".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.z 2023 r. poz. 40), art. 17 ust 1 pkt 11 oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021r. poz. 2268 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że uchwały podejmowane na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.), dalej "ustawa o pomocy społecznej", stanowią akty prawa miejscowego, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej uprawnia radę 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. Jak wynika z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

W § 2 ust. 5 załącznika do uchwały uregulowano: "Koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustala się na podstawie analizy kosztów tego zadania wynika ona z umowy zawartej przez Ośrodek Pomocy Społecznej z podmiotami przyjmującymi zlecenie realizacji tych usług". Z powyższego postanowienia wynika, że rada nie określiła zarówno wprost wysokości stawki podstawowej za godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych, jak i nie wskazała sposobu umożliwiającego bezsporne ustalenie wysokości opłaty za jedną godzinę takiej usługi.

Tymczasem jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 2 sierpnia 2018 r. III SA/Gd 317/18, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądowych, dalej "CBOSA": "W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (zob. w tej materii m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r.; sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05; ponadto zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r.; sygn. akt IV SA/Po 554/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl)".

Organ nadzoru wskazuje, iż bez uregulowania stawki opłaty za jedną godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych nie jest wiadomym, jaką opłatę ponosić ma adresat uchwały za przyznane usługi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 18 października 2021 r. III SA/Kr 584/21, CBOSA, podkreślił, iż: "(...) organ pomocy społecznej ustalając odpłatność za usługi opiekuńcze jest związany zasadami określania odpłatności za takie usługi ustalonymi w uchwale przez właściwą radę gminy i tylko na podstawie takiej uchwały może określić odpłatność w konkretnej wysokości".

Tymczasem w przedmiotowej sprawie na podstawie uchwały i jej załączników organ pomocy społecznej nie może określić odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Wskazana wyżej przyczyna powoduje, iż przedmiotowa uchwała i jej załączniki nie stanowią prawidłowej realizacji kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy mocą art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, co powoduje konieczność stwierdzenia uchwały w całości.

Przedmiotowy załącznik do uchwały zawiera również inną wadę prawną. W załączniku do uchwały, w § 2 ust. 3 określono: "Koszt jednej godziny usług opiekuńczych, gdy usługi te nie wymagają specjalistycznego przygotowania (polegają na prostych czynnościach porządkowych, przygotowaniu i podaniu posiłku, zrobieniu zakupów etc.) ustala się w wysokości 1,5 % kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, przy czym koszt jednej godziny podnosi się do pełnych złotych w górę". Z kolei w § 2 ust. 4 załącznika do uchwały uregulowano, iż: "Koszt jednej godziny usług opiekuńczych, gdy usługi te wymagają kwalifikacji lub są obciążające fizycznie (pielęgnacja osób leżących, całkowicie zależnych) ustala się w wysokości 2 % kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, przy czym koszt jednej godziny podnosi się do pełnych złotych w górę".

Z treści § 2 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały wynika sposób obliczania kosztu jednej godziny usług opiekuńczych na podstawie następującego działania matematycznego: wskazany % pomnożony przez kwotę najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Zgodnie bowiem z komunikatem Prezesa ZUS z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie najniższej emerytury i renty dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych, kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent oraz kwot emerytur i rent wolnych od egzekucji i potrąceń (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski z dnia 17 lutego 2022 r. poz. 260), od 1 marca 2022 r. kwota najniższej emerytury wynosi 1338,44 zł miesięcznie. Oznacza to, że w stosunku do poprzedniej kwoty wprowadzonej uchwałą nr VI/64/11 Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 31 marca 2011 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. poz. 2306) zmieniona uchwałą nr XV/154/2016 Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/64/11 Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 31 marca 2011 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r. poz. 3553), podwyższeniu uległ koszt jednej godziny z kwoty 18,00 zł do kwot odpowiednio w wysokości: 20,07 zł i 26,76 zł. Z § 4 uchwały wynika, że wchodzi ona w życie z dniem 1 kwietnia 2023 r., jednak uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 6 kwietnia 2023 r. pod poz. 3448. Tym samym skrócono okres vacatio legis dla obowiązywania tego aktu. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej kwoty 18,00 zł, dokonano zwiększenia kosztu jednej godziny usług opiekuńczych.

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim skraca okres vacatio legis została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "ustawa".

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Odstępstwem od tej reguły jest przepis art. 4 ust. 2 zgodnie z którym: W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jak stanowi art. 5 ustawy, przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy lokalnemu, chcącemu skrócić vacatio legis, jest "uzasadniony przypadek". Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu vacatio legis krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający vacatio legis stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Rada nie załączyła do uchwały uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie vacatio legis. Podsumowując, wprowadzenie w życie uchwały zostało dokonane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Zbąszynia

Burmistrz Zbąszynia