

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.14.2021.AHor

z dnia 24 lutego 2021 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/183/21 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 25 stycznia 2021 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2021 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę 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. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2021 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2020 poz. 1876, z późn. zm.). Stosownie do przepisu art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej 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 małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). 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 określa rada gminy w uchwale (art. 50 ust. 6 ustawy).

Zgodnie z § 5 badanej uchwały: „Koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi określa kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobiegniewie wydając stosowne zarządzenie”. W ocenie organu nadzoru postanowienie te świadczy o niewypełnieniu delegacji ustawowej przez lokalnego prawodawcę i narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Podejmując tej treści postanowienie Rada Miejska zamiast ustalić przesłanki kształtujące odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przekazała przyznane jej ustawą kompetencje kierownikowi OPS. Postanowienie tej treści pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową z art. 50 ust. 6 ww. ustawy. Wyłącznie rada gminy została upoważniona do określenia w uchwale szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji innemu podmiotowi. Cena za usługi opiekuńcze jest elementem odpłatności za te usługi. Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r., II SA/OI 42/15, „(...) kluczowym elementem mającym bezpośredni wpływ na wysokość opłaty jest koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada Gminy scedowała zatem własne kompetencje do ustalenia wysokości kosztu usług opiekuńczych lub określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za przedmiotowe usługi na Ośrodek Pomocy Społecznej. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji do określania wysokości kosztu

przedmiotowych usług opiekuńczych na podmiot nieuprawniony przez ustawodawcę, który ponadto nie jest umocowany do stanowienia prawa miejscowego. Opłata określona przez Ośrodek Pomocy Społecznej nie mogłaby stanowić podstawy do ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości odpłatności za konkretną usługę opiekuńczą wobec zindywidualizowanego podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie”.

Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z tym, że Rada Miejska w Dobiegniewie nie wypełniła delegacji ustawowej konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny przedmiotowej uchwały.

Istotnie narusza prawo przepis § 2, w którym Rada Miejska postanowiła, że „Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, termin ich świadczenia oraz wysokość odpłatności, którą ponosi świadczeniobiorca określa w decyzji administracyjnej Kierownik Ośrodka”. Rada w sposób nieuprawniony określiła elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r., IV SA/Wr 302/13).

W § 6 Rada uchwaliła, że „Odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze należy wносить na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobiegniewie do 10-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym świadczone były usługi”. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II SA/Ol 8/19, określenie w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym świadczone usługi" wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Określenie to w żadnym razie nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania.

Wątpliwości organu nadzoru budzi też § 10, w którym Rada postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 04.01.2021 roku”. Celem lokalnego prawodawcy było więc nadanie mocy wstecznej przedmiotowej uchwale. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) 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. Istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 przedmiotowej ustawy). Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1272/09, „skoro art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa”. Tymczasem Rada Miejska w żaden sposób nie uzasadniła motywów nadania mocy wstecznej badanej uchwale.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli