

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.146.2016.AHor
z dnia 4 maja 2016 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXX.340.2016 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2016 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła Uchwałę Nr XXX.340.2016 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat, jak również trybu ich pobierania. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2016 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. 2015.163 j.t. 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 § 3 badanej uchwały: Godzinowy koszt usługi opiekuńczej ustalany jest na podstawie wydatków brutto poniesionych na zatrudnienie osób świadczących i organizujących usługi w roku poprzednim (ust. 1); Godzinowy koszt specjalistycznej usługi opiekuńczej ustalany jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy ośrodkiem a podmiotem realizującym te usługi (ust. 2). W ocenie organu nadzoru postanowienia te świadczą o nie wypełnieniu delegacji ustawowej przez lokalnego prawodawcę i naruszają art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Podejmując tej treści postanowienia, Rada Miasta zamiast ustalić przesłanki kształtujące odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z jednej strony przy ustalaniu tej kwoty odesłała do wydatków brutto osób świadczących usługi z roku poprzedniego, a z drugiej strony przekazała przyznane jej ustawą kompetencje, odsyłając w tym zakresie do postanowień umowy, której treść, w tym także cenę za 1 godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych ma ustalić ośrodek pomocy społecznej z podmiotem realizującym te usługi. Tej treści postanowienia pozostają w sprzeczności z wyżej wskazanymi przepisami prawa. 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/Ol 42/15, „(...) kluczowym elementem mającym bezpośredni wpływ na wysokość opłaty jest koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada Gminy sędowała 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 ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości odpłatności za konkretną usługę opiekuńczą wobec zindywidualizowanego podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie”. W przedmiotowej uchwale Rada Miasta postanowiła jedynie o sposobie wyliczania opłaty za przedmiotowe usługi, przy jednoczesnym braku wskazania bądź to kosztu jednostkowego za 1 godzinę tych usług bądź też w jakikolwiek inny sposób umożliwiający bezsporne ustalenie wysokości opłaty za 1 godziną usługi. Rada nie określiła ceny "za 1 godzinę usług" co czyni całkowicie niemożliwym ustalenie opłaty w oparciu o § 4 i § 5 uchwały. W związku z tym, że przedmiotowa uchwała nie określa przesłanek kształtowania ceny za usługę, umożliwia tym samym w tym zakresie dowolność rozstrzygnięcia organowi pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru również § 7 kwestionowanej uchwały nie spełnia wymogów art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z jego ust. 1 „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie finansowe, dyrektor ośrodka biorąc pod uwagę sytuację zdrowotną, rodzinną i mieszkaniową, na wniosek osoby zainteresowanej może częściowo lub całkowicie odstąpić od żądania zwrotu odpłatności”. Natomiast w ust. 2 Rada Miasta wskazała co uznaje się za szczególne sytuacje. Zdaniem organu nadzoru przyznanie kierownikowi (dyrektorowi) ośrodka pomocy społecznej uprawnienia do decydowania w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości rady gminy stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z przepisem art. 50 ust. 6 rada gminy w drodze uchwały określa szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Z treści uchwały powinno zatem jasno wynikać w jakich sytuacjach kierownik będzie mógł to zrobić. Rada nie może natomiast przenieść w tym zakresie swoich kompetencji na kierownika OPS. 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. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenia według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 u.p.s. polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z opłat, tak, aby kierownik ośrodka pomocy społecznej, rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze mógł ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności obligujące do zastosowania ulgi i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Poza tym należy wskazać, że przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje radę do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, tymczasem w § 6 Rada posługuje się zwrotem "żądanie zwrotu wydatków". Kwestia obowiązku zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej została uregulowana w art. 96 ustawy o pomocy

społecznej. Ustęp 4 tego artykułu stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 (usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe), będących w zakresie zadań własnych. A zatem to art. 96 ust. 4 stanowi podstawę do wprowadzenia takich regulacji, ale nie w uchwale podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ww. ustawy.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek