

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.234.2012.AHor

z dnia 27 lipca 2012 r.

Rad Miejska w Nowym Miasteczku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVIII/103/12 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie określenia zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 15 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła Uchwałę Nr XVIII/103/12 w sprawie określenia zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu pobierania. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że w/w uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) oraz § 118, § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Nowym Miasteczku przedmiotowej uchwały stanowił przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej – dalej jako u.p.s., zgodnie z którym „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”. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie 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 (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 637/04). Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie w/w przepisu stanowi akt prawa miejscowego, a rada realizując upoważnienie ustawowe zobowiązana jest do szczegółowego określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania. Jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie. Rada Miejska w Nowym Miasteczku w § 6 postanowiła, iż „opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn ceny, o której mowa w § 7 ust. 1 niniejszej uchwały, wskaźnika odpłatności określonego w procentach w tabeli oraz liczby godzin świadczonych usług w ciągu miesiąca”, natomiast w § 7 ust. 1 uchwaliła, że „podstawową stawkę za jedną godzinę usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych ustala Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Miasteczku na podstawie analizy rzeczywistych kosztów związanych ze świadczeniem usług, jeden raz w roku nie później niż do 31 marca każdego roku”. W ocenie organu nadzoru przepis § 7 ust. 1 badanej uchwały stanowi przykład tzw. subdelegacji, czyli przekazania określonego upoważnienia uzyskanego przez radę gminy przepisem ustawowym innemu organowi (w tym przypadku OPS). Tymczasem organ, który uzyskał upoważnienie nie może go przekazać innemu

organowi chyba, że zezwala na to sama ustawa upoważniająca. Przepis art. 50 ust. 6 u.p.s., który stał się podstawą tej uchwały na to jednak nie zezwala. Zatem organ upoważniony musi działać sam, nie może kompetencji uzyskanych w drodze ustawy przekazać żadnemu innemu organowi. W związku z tym uznać należy, iż postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji do właściwości ośrodka pomocy społecznej jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05; z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 600/04). Należy podkreślić, że użycie przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 u.p.s. frazy „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Natomiast zapis § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały przekazujący kompetencję do ustalenia kosztu jednej godziny usługi Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Nowym Miasteczku powoduje, że uchwała ta nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 u.p.s., nie normuje bowiem szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jak już zaznaczono wyżej nie wypełnienie przez lokalnego prawodawcę upoważnienia ustawowego skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Rada Miejska w Nowym Miasteczku podejmując Uchwałę Nr XVIII/103/12 dopuściła się również innych istotnych naruszeń prawa. Rada powtórzyła bowiem w uchwale część regulacji zawartych w ustawie o pomocy społecznej. Przepis § 118 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zawarty w Dziale V – „Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)” zakazuje powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, zaś § 137 zamieszczony w Dziale VI – „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)” stanowi, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Natomiast zgodnie z § 143 „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Jednocześnie § 116 rozporządzenia zabrania w rozporządzeniu zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, a § 136 zakazuje zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada powtórzyła przepis art. 50 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym „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”. Natomiast w § 2 ust. 2 Rada w sposób nieuprawniony powieliła przepis art. 50 ust. 2 u.p.s. w myśl, którego „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”. Należy jeszcze raz podkreślić, że delegacja z art. 50 ust. 6 u.p.s. obejmuje wyłącznie prawo do określenia przez organ gminy szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Przepis ten nie daje radzie gminy uprawnienia (kompetencji) do określenia kręgu osób (podmiotów), które uprawnione są do uzyskania pomocy, o której stanowi art. 50 ust. 1 i 2 u.p.s. Przepis art. 50 ust. 1 u.p.s. określa bowiem w sposób jednoznaczny krąg osób, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych opiekuńczych, zaś ust. 2 tegoż artykułu określa, że 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.

Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku § 4 ust. 1 i 2 badanej uchwały, w których to przepisach Rada Miejska w Nowym Miasteczku powtórzyła zapisy art. 50 ust. 3 i 4 u.p.s. Rada gminy nie ma kompetencji do odrębnego definiowania i konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Powtórzenie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i ust. 4 u.p.s. Przepis art. 50 ust. 6 w/w ustawy nie upoważnia ani nie uprawnia rady gminy do powtarzania, definiowania czy też konkretyzowania rodzaju lub określania zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług. Rada ma jedynie kompetencje do szczegółowego wskazania przesłanek, których spełnienie przez osoby uprawnione ustawowo do korzystania z usług będą z tych usług korzystać odpłatnie lub za zwolnieniem całkowitym bądź częściowym, a także na jakich warunkach ustalona zostaje cena za usługę i sposób pobierania opłaty (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 296/10).

W ocenie organu nadzoru niezgodny z prawem jest również § 2 ust. 3 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze nie będą świadczone osobom, u których najbliższy członek rodziny korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na osobę ubiegającą się o usługi”. Jak już wspomniano wyżej w art. 50 ust. 6 u.p.s. ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia kręgu osób (podmiotów) uprawnionych do uzyskania usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, stąd jakakolwiek regulacja dotycząca tej materii w akcie prawa miejscowego jest przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje również, zapis § 3 pkt 3 jest nieczytelny. Niezrozumiałe i zbędne jest sformułowanie „lub wskazania do specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, skoro wcześniej sama Rada postanowiła, iż uchwała nie dotyczy specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Jak słusznie zaznaczył Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w wyroku z dnia 23 września 2010 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Op 393/10 „delegacja ustawowa dla stanowienia norm powszechnie obowiązujących na obszarze działania organu, wynikająca z art. 50 ust. 6 u.s.g., nie uprawnia organu do jakichkolwiek regulacji, ani powtórzeń dotyczących specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Przepis art. 50 ust. 6 u.s.g. wyłącza w sposób jednoznaczny możliwość regulowania w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi”. Należy również zauważyć, że konieczność przedłożenia zaświadczenia lekarskiego nie występuje przy korzystaniu ze wszelkich usług opiekuńczych, albowiem art. 50 ust. 3 u.p.s. wymaga takiego zalecenia lekarskiego jedynie przy świadczeniu jednego rodzaju usług tj. pielęgnacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 428/08).

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