

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.335.2016.ASzc**

z dnia 19 grudnia 2016 r.

**Rada Gminy Pszczew**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXV.174.2016 Rady Gminy Pszczew z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w sprawie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 17 listopada 2016 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w sprawie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 25 listopada 2016 r.

Rada Gminy Pszczew podjęła badaną uchwałę na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U.2016.930 ze zm., dalej u.p.s.).

Stosownie do przepisu art. 50 ust. 1 u.p.s. 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 u.p.s.). 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 u.p.s.).

Uchwała podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, postanowienia uchwały powinny stanowić prawidłową realizację normy kompetencyjnej, jak również nie mogą wykraczać poza jej zakres.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 50 ust. 6 u.p.s. oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296 ze zm., dalej u.o.a.n.).

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby zobowiązanej stanowi nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej na wniosek osoby zainteresowanej lub pracownika socjalnego, może częściowo lub całkowicie zwolnić z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zgodnie z ust. 2 uchwały do szczególnych uzasadnionych przypadków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze należą m.in. następujące sytuacje: 1) wnoszenie opłaty za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce; 2) występowanie uzasadnionych okoliczności,

zwłaszcza długotrwałej choroby, bezrobocia, niepełnosprawności, śmierci członka rodziny, strat materialnych powstałych w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych.

Zdaniem organu nadzoru prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 u.p.s. polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, 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).

Tymczasem w badanej uchwale katalog uzasadnionych przypadków całkowitego lub częściowego zwolnienia nie ma charakteru zamkniętego. Wskazuje na to posłużenie się przez Radę Gminy Pszczew zwrotem „m.in.”. Ten sam zarzut dotyczy występowania uzasadnionych okoliczności, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały. Rada Gminy Pszczew posłużyła się zwrotem „zwłaszcza”, co oznacza, że oprócz przypadków tam wymienionych, mogą wystąpić również inne okoliczności, uprawniające do zwolnienia z opłat. Sporna regulacja, poprzez wprowadzenie innych, niż wskazane w uchwale, przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia, wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 302/13, LEX nr 1388144). Jeżeli organ stanowiący nie realizuje prawidłowo obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo. W niniejszym stanie faktycznym, poprzez nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej, Rada Gminy Pszczew w istocie nie określiła przesłanek uzasadniających całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 8, który stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku.

Zasadą jest, że 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 (por. art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Dopuszczalne jest zatem nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym m.in. wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Należy podkreślić, że najważniejszą zasadą dotyczącą redagowania przepisu dotyczącego wejścia w życie jest ta, że data wejścia w życie musi być tak wyznaczona, by nie budziła żadnych wątpliwości. Zastosowanie schematów sformułowanych w § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz.U.2016.283, dalej ZTP) pozwala takich wątpliwości uniknąć. Zasady te na mocy § 141 należy stosować również do uchwał rady gminy.

Tymczasem w § 8 badanej uchwały Rada Gminy Pszczew tak zredagowała przepis o wejściu w życie, że nie sposób ustalić, od kiedy zaczną one obowiązywać. Egzegeza powyższego przepisu prowadzi bowiem do konkluzji, iż Rada Gminy Pszczew zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. Innymi słowy, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała miałaby wywoływać skutki prawne.

Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”, podczas gdy zakresy przedmiotowe tych pojęć są tożsame. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Pszczew użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też

posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, OTK/1999/3/39).

Mając na uwadze, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, nieprawidłowa konstrukcja przepisu o jej wejściu w życie istotnie narusza prawo, powodując konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że jeżeli wolą Rady Gminy Pszczew było obowiązywanie uchwały od 1 stycznia 2017 r., to przepis § 3 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym cena jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wynosząca 120% 1/168 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1265 ze zm.) obowiązuje do dnia 31 grudnia 2016 r., nie znajdzie zastosowania.

Ponadto w § 3 uchwały Rada Gminy Pszczew uregulowała cenę jednej godziny usługi opiekuńczej oraz specjalistycznej usługi opiekuńczej. Zgodnie z przyjętymi zapisami: cena jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wynosząca 120% 1/168 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1265 ze zm.) obowiązuje do dnia 31 grudnia 2016 r. (ust. 1); Cena jednej godziny usług opiekuńczych wynosząca 100% 1/168 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1265 ze zm.) obowiązuje od dnia 1.01.2017 r. (ust. 2); Cena jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosząca 150% 1/168 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1265 ze zm.) obowiązuje od dnia 1.01.2017 r. (ust. 3).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym zawierać zapisy precyzyjne, przejrzyste i jasne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97, LEX nr 34601; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt 38/04, LEX nr 165332).

Niewątpliwie koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest kluczowym elementem uchwały, mającym bowiem bezpośredni wpływ na wysokość opłaty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 42/15, LEX nr 1789162). W ocenie organu nadzoru, sposób ustalenia ceny jednej godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej nie jest zgodny z zasadami przyzwoitej legislacji. Aby obliczyć koszt jednej godziny usługi należy ustalić wartość minimalnego wynagrodzenia w danym roku, kolejno przemnożyć to przez wskazany ułamek zwykły, a następnie podany procent. W konsekwencji, ustalenie powyższego kosztu może nastęrczać trudności dla przeciętnego adresata normy prawnej.

Przepisy powinny być konstruowane w sposób jasny, albowiem ich niejasność oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Niejasność przepisów należy uznać za wyraz niedostatecznej troski organu stanowiącego o podmiotowe traktowanie adresatów prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, LEX nr 564551; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07, LEX nr 380071).

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, LEX nr 219807).

W świetle powyższego, za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać przepis § 1 i § 6 badanej uchwały, zgodnie z którymi: „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są przez opiekunki i specjalistów” oraz „Zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w przypadku śmierci osoby samotnej, nie posiadającej małżonka, wstępnych oraz zstępnych”.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Z uwagi na powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**