



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2012 r.

Poz. 2901



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 9 lipca 2012 r.

NK-N7.4131.451.2012.AM5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność **uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 maja 2012 r. nr XXII/241/2012 w sprawie określenia 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.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku na sesji w dniu 31 maja 2012 r. podjęła uchwałę nr XXII/214/2012 w sprawie określenia 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.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 czerwca 2012 roku.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec przedmiotowej uchwały stwierdzono, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i art. 102 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.), art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Kłodzku działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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 tryb ich pobierania.

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, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Dokonując analizy przepisów przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej mocą art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy bowiem wskazać, że w uchwale nie zamieszczono żadnych norm regulujących trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze. W § 1 ust. 6 uchwały postanowiono jedynie, że: „Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przyznaje Dyrektor OPS w Kłodzku decyzją administracyjną, w której jednocześnie ustala zakres indywidualnie przyznanych usług, odpłatność za te usługi oraz tryb pobierania odpłatności za świadczone usługi.”.

Skoro ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy ma określać szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego Radzie Miejskiej upoważnienia ustawowego. Wobec braku stosownej regulacji w uchwale, tryb pobierania opłat nie będzie mógł zostać określony przez Dyrektora OPS w Kłodzku w wykonaniu przedmiotowej uchwały. Subdelegacja kompetencji Rady Miejskiej na Dyrektora OPS w Kłodzku nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Zdaniem zatem organu nadzoru, takie działanie Rady Miejskiej jest niedopuszczalne bowiem organ, który uzyskał upoważnienie, nie może go przekazać innemu organowi z własnej inicjatywy, chyba że zezwala na to sama ustawa upoważniająca.

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Po wtóre, kwestionowana uchwała nie wskazuje kosztu godziny za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ani nie ustala w jaki sposób ten koszt będzie wyliczany.

W ocenie organu nadzoru nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006r. IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. – sygn akt IV SA/Wr 27/05). Przy czym, właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Tymczasem w przedmiotowej uchwale nie określono wysokości opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych.

Wskazać należy, że według art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Oznacza to konieczność ustalenia przez radę gminy wysokości kosztu usług opiekuńczych w przedmiotowej uchwale lub szczegółowego sposobu jej wyliczenia. Zatem to z uchwały rady osoby zainteresowane powinny czerpać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie reguluje kwestii opłaty za usługi opiekuńcze w sposób kompleksowy. Z jej treści nie wynika bowiem możliwość ustalenia wysokości opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała ta reguluje raczej sposób ustalania tej opłaty niż warunki odpłatności za usługi opiekuńcze.

Ponadto podkreślić należy również, że brak określenia sposobu wyliczania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze powoduje, że uchwała ta nie może zostać wykonana. Nie jest bowiem możliwe ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec konkretnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie.

Rada Miejska obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, a w tych

działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała Rady Miejskiej, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy. Musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*”. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdził że: „*Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia*”.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

W § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada określiła katalog podmiotów, do których kierowane są usługi opiekuńcze, z kolei mocą § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwał Rada postanowiła, że: „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze są odpłatne. (ust. 2), Wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze określona jest w zależności od dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie obliczonego zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy społecznej. (ust. 3)”.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 2 i ust. 3 oraz § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały nie określają warunków przyznawania usług opiekuńczych ani warunków odpłatności za usługi opiekuńcze.

Wskazanie takich elementów jak: katalog osób uprawnionych do korzystania z usług opiekuńczych czy kryterium dochodowe uprawniające do korzystania z usług opiekuńczych nie może zostać potraktowane jako warunki przyznawania usług opiekuńczych.

Gdy chodzi o postanowienia uchwały dotyczące wskazania osób uprawnionych do ubiegania się o korzystanie z usług opiekuńczych, to Rada nie jest uprawniona do regulowania tych kwestii. Problematyka ta została bowiem uregulowana w art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Według art. 50 ust. 1 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. Według ust. 2. tego artykułu 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. W opinii organu nadzoru zapis ten został podjęty z przekroczeniem udzielonego Radzie upoważnienia.

Z kolei, w § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: „Na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub na wniosek pracownika socjalnego, osoba zobowiązana może być zwolniona całkowicie lub częściowo z ustalonej odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze.”.

Zacytowany przepis uchwały wskazuje na czyj wniosek świadczeniobiorca może zostać częściowo lub całkowicie zwolniony z ponoszenia opłat (wymienia się osobę zobowiązaną do odpłatności za korzystanie z usług oraz pracownika socjalnego). Zwolnienie od opłaty za usługi opiekuńcze będzie udzielane w drodze decyzji administracyjnej i stanowi jeden z warunków, na jakich pomoc taka będzie udzielana.

W ocenie zatem organu nadzoru przepis § 3 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku narusza w sposób istotny art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Rada została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu

decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego Gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek, kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku, a także w jakim trybie następuje zwolnienie z ponoszenia opłat za te usługi.

Ponadto, § 3 ust. 2 uchwały Rada określiła, że: „Całkowite lub częściowe zwolnienie z ustalonej odpłatności może przysługiwać w przypadku:

- a) korzystania z co najmniej dwóch rodzajów usług,
- b) konieczności ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce wychowawczej lub rehabilitacyjnej, w domu pomocy społecznej, rodzinie zastępczej lub innej – po przedstawieniu dowodu wpłaty,
- c) gdy więcej niż jedna osoba w rodzinie wymaga pomocy w formie usług, w tym co najmniej jedna jest obłożnie chora,
- d) ponoszenia udokumentowanych wydatków na leki, leczenie bądź rehabilitację,
- e) udokumentowanego zdarzenia losowego,
- f) udokumentowanego zakupu sprzętu rehabilitacyjnego,
- g) innych uzasadnionych i udokumentowanych okoliczności.”

Zdaniem organu nadzoru użyte w uchwale w § 3 ust. 2 lit. d) sformułowanie: „udokumentowanych” oraz w § 3 ust. 2 lit. e) we fragmencie: „udokumentowanego” oraz lit. f) we fragmencie: „udokumentowanego” w sposób istotny naruszają prawo.

Dopuszczenie zwolnienia od opłat wyłącznie w przypadku ponoszenia udokumentowanych wydatków na leki, leczenie bądź rehabilitację, udokumentowanego zdarzenia losowego, udokumentowanego zakupu sprzętu rehabilitacyjnego stoi w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 kpa: *§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.* Tymczasem przepisy § 3 ust. 2 lit. d), lit. e) oraz lit. f) uchwały uzależniają możliwość przyznania zwolnienia od opłaty od dysponowania dokumentem potwierdzającym poniesienie wydatków na leki, leczenie bądź rehabilitację, udokumentowanie zaistniałego zdarzenia losowego czy też udokumentowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych.

W odniesieniu natomiast do § 3 ust. 2 lit. g), w którym to przepisie Rada przewidziała możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z ustalonej odpłatności w przypadku innych uzasadnionych i udokumentowanych okoliczności, czyli innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, trzeba zauważyć, że przepis ten stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Miejskiej upoważnienia do podjęcia uchwały. 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 wprowadzenie według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ewa Mańkowska