



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 maja 2020 r.

Poz. 3806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.259.2020.16

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 roku

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

orzekam:

nieważność uchwały nr XV/141/2020 Rady Gminy Sośnie z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznania 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 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2020 r. Rada Gminy Sośnie podjęła uchwałę nr XV/141/2020 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznania 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.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 kwietnia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Skoro ustawodawca wyraźnie zazaczył, 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, to należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego radzie upoważnienia ustawowego. Z kolei wprowadzenie przez radę w treści uchwały regulacji wykraczających poza ustawowe upoważnienie zawsze następuje bez podstawy prawnej. Ponadto należy mieć na uwadze, że uchwała, która nie wypełnia w całości zakresu upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić podstawy

do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 4 uchwały nr XV/141/2020 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznania 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, zwanej dalej „uchwałą”, Rada Gminy Sośnie postanowiła o sposobie wyliczania opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, jako procentową relację „dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej wyrażonego w %” do „odpłatności w zależności od kosztu 1 godziny usługi opiekuńczej domowej lub miesięcznego kosztu pomocy sąsiedzkiej”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zwrócić należy bowiem uwagę, że sposób ustalania odpłatności za przedmiotowe usługi odnosi się do „kosztu 1 godziny usługi opiekuńczej domowej lub miesięcznego kosztu pomocy sąsiedzkiej”. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że „Koszt jednej godziny opiekuńczej etatowej wynosi 21,12 zł”, „Miesięczna stawka usługowej pomocy sąsiedzkiej świadczonej na umowę – zlecenie (wymiar podstawowy tj. 60 godz. miesięcznie) wynosi 1.033,88 zł”, „Miesięczna stawka usługowej pomocy sąsiedzkiej (podwójny wymiar godzin) wynosi 2 067,76 zł”, „Miesięczna stawka usługowej pomocy sąsiedzkiej (połowa wymiaru godzin) wynosiła 516,93 zł”. Tymczasem rada wypełniając ustawową delegację wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy, winna była określić koszt 1 godziny usług opiekuńczych oraz koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

Analiza ocenianej uchwały prowadzi do wniosku, że rada nie określiła kosztu 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych. Mocą przepisów § 5 w zw. z § 6 uchwały, rada ustaliła wyłącznie koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych w wysokości 21,12 zł.

Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest, że „ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, która niewątpliwie determinuje wysokość opłaty jest jednym z kluczowych elementów szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za wskazane usługi (...). W takim przypadku nie sposób, na podstawie treści uchwały, obliczyć jaki koszt za określone w niej usługi poniosą adresaci tych norm prawnych. To z uchwały powinni oni uzyskać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy. (...) niepełna realizacja przez organ upoważnienia ustawowego w tym zakresie uniemożliwiła prawidłowe wykonywanie podjętego aktu tj. w istocie nie pozwalała na ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec zindywidualizowanego podmiotu, ubiegającego się o jej przyznanie” - wyrok NSA z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1218/14.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że rada nie wypełniła w całości przyznanej jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy delegacji. Pominięcie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od tego, uchwała zawiera także inne uchybienia prawne.

W § 7 uchwały zawarto zapis, zgodnie z którym „Opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze pobierane są w okresach miesięcznych, nie później niż do 15 dnia miesiąca za poprzedni miesiąc, na podstawie decyzji administracyjnej przyznającej usługi oraz miesięcznej karty usług potwierdzającej faktycznie wykonane godziny usług”.

W ocenie organu nadzoru zacytowany przepis we fragmencie: „nie później niż do 15 dnia miesiąca za poprzedni miesiąc” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 8/19).

Mocą § 8 uchwały postanowiono, że „Opłatę wnosi się na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sośniach”.

Tymczasem tę kwestię uregulował - odmiennie - ustawodawca, stanowiąc w art. 104 ust. 8 ustawy, że należności, o których mowa w ust. 1 (należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń), podlegają zwrotowi na rachunek bankowy odpowiednio gminy, powiatu lub samorządu województwa. Oznacza to, że rada ww. przepis uchwały podjęła z przekroczeniem przyznanych jej uprawnień.

W § 9 uchwały postanowiono, że „Osoby wnoszące odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze można zwolnić, na ich wniosek lub wniosek pracownika socjalnego, częściowo lub całkowicie z ponoszenia odpłatności (...)”.

W ocenie organu nadzoru przepis ten w zakresie zwrotu: „na ich wniosek lub wniosek pracownika socjalnego” został również podjęty z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 50 ust. 6 ustawy.

Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane (zob. wyrok NSA z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1218/14).

W tożsamy sposób orzekł również WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 722/17 wyjaśniając, że „zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić. (...) zgodnie z (...) przepisem art. 102 świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”.

W § 9 pkt 1 - 6 uchwały, rada określiła przesłanki warunkujące częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Zdaniem organu nadzoru powyższe nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od ww. opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 8/19, w którym Sąd ten orzekł: „Określenie: »szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat« oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego.

W § 10 uchwały rada postanowiła, iż „Nie podlegają odpłatności usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miesiącu, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy”.

W ocenie organu nadzoru, rada wyżej powołanym przepisem uchwały wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Rada nie jest bowiem upoważniona do kreowania odstępstw (tu: niepobierania opłaty) od obowiązku ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Podkreślić raz jeszcze należy, że z mocy art. 50 ust. 6 ustawy do kompetencji rady należy określenie 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. Tym samym, działanie rady w zakresie wynikającym z § 10 uchwały uznać należy za noszące znamiona istotnego naruszenia prawa.

W § 13 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.”.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.ogł.pr.”, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dniach ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Jednocześnie art. 5 u.ogł.pr. przewiduje, że przepisy art. 4 u.ogł.pr. nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Jak wskazuje judykatura, „skoro art. 5 powołanej ustawy 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” - wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12.

Kwestionowana uchwała nie zawiera stosownego uzasadnienia dla wprowadzenia ocenianego aktu prawnego z mocą wsteczną. W związku z powyższym należy stwierdzić że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 u.ogł.pr.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:
Rada Gminy Sośnie
Wójt Gminy Sośnie