



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2014 r.

Poz. 4725



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.40.19.2014.KT3

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 września 2014 r. Nr 558.LX.2014 w sprawie warunków 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 zwalniania od opłat za te usługi i trybu ich pobierania

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2014 r. Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła uchwałę Nr 558.LX.2014 w sprawie warunków 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 zwalniania od opłat za te usługi i trybu ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 października 2014 r.

W toku badania legalności aktu stwierdzono podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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 zwalniania od opłat, jak również tryb ich pobierania.* Celem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, Rada powinna uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy, m.in. szczegółowe warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zdaniem organu nadzoru powyższa norma kompetencyjna

nakłada na Radę obowiązek ustalenia w przedmiotowej uchwale wysokości kosztu usług opiekuńczych lub szczegółowego sposobu jej wyliczenia.

Tymczasem, w § 6 uchwały postanowiono, że: *Koszt jednej godziny usług opiekuńczych określany jest w umowach zawartych przez Miasto Jelenia Góra z realizatorami usług wyłonionymi w drodze otwartego konkursu ofert.*

Z treści powyższego przepisu uchwały wynika, że ostateczny koszt wspomnianych świadczeń zdeterminowany będzie treścią umowy zawartej pomiędzy ośrodkiem pomocy społecznej, a podmiotem realizującym usługi opiekuńcze. Nie sposób zatem obliczyć jaki koszt poniosą adresaci uchwały w oparciu jedynie o jej treść. Zdaniem organu nadzoru, to z uchwały Rady osoby zainteresowane powinny czerpać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy. Niepełna realizacja kompetencji przyznanej mocą art. 50 ust. 6 ustawy uniemożliwia w dodatku prawidłowe wykonanie aktu. Nie jest bowiem możliwe ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec konkretnej osoby ubiegającej się o jej wydanie.

Organ stanowiący gminy nie może delegować kwestii ustalenia wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej na inny podmiot. Realizacja kompetencji wynikającej z ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze tak, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Uzależniając wysokość kosztu omawianych usług od postanowień umowy zawartej z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania, nie jest możliwe prawidłowe ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec konkretnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Treść § 6 uchwały niweczy zatem intencje prawodawcy, który do unormowania szczegółowych zasad odpłatności wyznaczył Radę Miejską, a jako akt prawny, w którym ma to nastąpić przewidział akt prawa miejscowego.

Stanowisko Wojewody znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r. (I OSK 1218/14), zgodnie z którym: (...) *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 i nie może wynikać z umowy zawartej przez Ośrodek z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania (...).*

Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów wymienionych w normie kompetencyjnej skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.): *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* 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. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (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.”.

Ponadto, zgodnie z § 119 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908): *Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.* Natomiast na podstawie § 143 załącznika do wspomnianego rozporządzenia

dzenia wyżej wskazaną regulację stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Brak regulacji obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa.

Organ nadzoru wskazuje również na istotne naruszenie prawa w innych przepisach uchwały.

Zgodnie z § 3 uchwały: *Oplata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest przez osobę uzyskującą pomoc lub jej opiekuna, albo za pośrednictwem realizatora usługi, w terminie, wysokości oraz w sposób określony w decyzji administracyjnej do kasy MOPS lub na konto bankowe.*

W powyższym przepisie uchwały Rada określiła elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu uchwał wprowadzających postanowienia regulujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W myśl art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem może być art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Jednakże, w badanym przypadku brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma zawierać decyzja.

Przepis § 3 uchwały określa także katalog osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W przepisie tym wskazano bowiem, że opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest przez „osobę uzyskującą pomoc lub jej opiekuna”. Problematyka osób zobowiązanych do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej unormowana została natomiast precyzyjnie w art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten określa, że obowiązek opłat za usługi opiekuńcze spoczywa na: osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej; spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej (z masy spadkowej); a także małżonku, zstępnych oraz wstępnych takiej osoby (ale tylko wtedy, gdy osoby wymienione wcześniej nie uczyniły zadość obowiązkowi zwrotu wydatków). Z powyższego wynika zatem, że skoro ustawodawca samodzielnie uregulował krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty za usługi z pomocy społecznej i nie upoważnił Rady Miejskiej do dokonania jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie, regulacje analizowanej uchwały stanowią zarówno przekroczenie kompetencji ustawowych, jak i nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, bowiem ograniczają krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty, co należy uznać za istotne naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz