



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 października 2022 r.

Poz. 5157

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.14.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVII/530/22 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za świadczenia z pomocy społecznej i trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy na sesji w dniu 26 września 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr XLVII/530/22 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za świadczenia z pomocy społecznej i trybu ich pobierania - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 października 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLVII/530/22 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 - dalej: ustawa), poprzez wadliwe wypełnienie normy kompetencyjnej do ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy organ stanowiący gminy określa 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. W oparciu o analizę porównawczą tej delegacji ustawowej z przepisami uchwały, stwierdzić należy, że uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Wynika to ze sposobu, w jaki określono warunki odpłatności za przedmiotowe usługi, przedstawionego w tabeli zawartej w § 1 uchwały.

Mocą § 1 uchwały zmieniony został § 3 ust. 1 uchwały nr XXXIX/398/05 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 października 2005 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za świadczenia z pomocy społecznej i trybu ich pobierania. W przepisie tym zostały określone warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Kwotowa wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze różni się w zależności od przedziału dochodów na osobę, osiągniętych przez beneficjentów usług.

W wierszach 2-6 tabeli zawartej w § 1 uchwały, wprowadzającego do § 3 ust. 1 uchwały nr XXXIX/398/05 zmienione warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, odpłatność za te

usługi została ustalona w sposób nieczytelny i przez to niepozwalający na kompleksowe ustalenie kosztu przyznanej przez gminę pomocy.

W kolumnie pierwszej tabeli wskazano dochód na osobę obliczony na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy. Następnie w kolejnych wierszach tej kolumny wprowadzono przedziały dochodowe. Osiągnięcie dochodu w mieszczącego się w określonym przedziale dochodowym powiązane zostało z ustaleniem, w kolumnach drugiej i trzeciej tabeli, kwotowej wysokości odpłatności mającej zastosowanie do określonego przedziału dochodowego. Z tak określonych warunków odpłatności nie wynika jednak za jaki okres świadczenia usługi obowiązują kwoty określone w kolumnie drugiej i trzeciej tabeli.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieje ugruntowany pogląd, że ustalenie ceny za 1 godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, która niewątpliwie determinuje wysokość opłaty jest jednym z kluczowych elementów szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za wskazane usługi (tak w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 września 2014 r. - sygn. akt I OSK 1218/14 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r. - sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Brak określenia w treści uchwały za jaki okres świadczenia usługi opiekuńczej lub specjalistycznej usługi opiekuńczej obowiązuje ustalona w uchwale opłata powoduje, że 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 dokładnym koszcie przyznawanej przez gminę pomocy.

Jeżeli uchwała nie pozwala na obliczenie, jaki koszt za określone w niej gminne usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze poniosą jej adresaci, to narusza normę kompetencyjną. Uchwała musi zatem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za godzinę świadczonych usług i wskazać, że kwota odpłatności jest powiązana z tym konkretnym okresem świadczenia usługi. W innym przypadku niemożliwe jest ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretne usługi opiekuńcze wobec zindywidualizowanego podmiotu ubiegającego się o ich przyznanie, a stanowi to istotę regulacji, którą przyjąć powinien organ stanowiący gminy.

Niepełna realizacja normy kompetencyjnej z art. 50 ust. 6 ustawy w zakresie ustalenia warunków odpłatności za przedmiotowe usługi, uniemożliwiająca obliczenie kosztu usługi, sprawia, że tak skonstruowane przepisy uchwały są niejasne i nieczytelne dla adresatów. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Brak określenia w treści uchwały jakiego okresu świadczenia usługi dotyczy ustalona w uchwale opłata jest również niezrozumiały z logicznego punktu widzenia. Uchwała zmieniana, tj. uchwała nr XXXIX/398/05 w § 3 ust. 1 wyraźnie wskazywała, że ustalone w tym przepisie (przed jego zmianą mocą uchwały nr XLVII/530/22) kwoty odpłatności za świadczone usługi są odniesione do jednej godziny świadczenia usług.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na treść wiersza szóstego tabeli zawartej w § 1 uchwały i wprowadzającego do § 3 ust. 1 uchwały nr XXXIX/398/05 zmienione warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w następujący sposób: dla osób osiągających dochód powyżej 2900 zł na osobę (zarówno osób samotnie gospodarujących i osób w rodzinie) odpłatność za korzystanie z w/w usług będzie ustalona według stawki wynikającej z zawartej umowy.

Taki sposób określenia warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze jest również sprzeczny z art. 50 ust. 6 ustawy.

Organ stanowiący gminy jest właściwy 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. Dotyczy to każdego przedziału dochodowego uprawniającego do korzystania z tych usług bowiem każdy zainteresowany powinien, w oparciu o uchwałę,

mieć możliwość ustalenia kosztu przyznawanej przez gminę pomocy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 23 lutego 2005 r. - IV SA/Wr 27/05, wyrok z dnia 14 lutego 2006 r. - IV SA/Wr 600/04, wyrok z dnia 3 marca 2014 r. - IV SA/Wr 412/13) oraz w powołanym wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tymczasem w omawianym fragmencie uchwały nie określono wysokości opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych ani specjalistycznych usług opiekuńczych. Wskazano jedynie, że dla osób osiągających dochód powyżej 2900 zł na osobę, odpłatność za usługi zostanie ustalona według stawki wynikającej z umowy. Tym samym dla osób osiągających podany wyżej dochód nie uregulowano warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opłaty za usługi w sposób kompleksowy - brak jest możliwości ustalenia, w oparciu o przepisy uchwały jaką odpłatność będą ponosili beneficjenci usług osiągający dochody powyżej 2900 zł na osobę. Naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy jest również przekazanie przez Radę Miejską przyznanych jej ustawą kompetencji do określenia warunków odpłatności za omawiane usługi i odesłanie w tym zakresie do postanowień bliżej niesprecyzowanej umowy. Scedowanie przez Radę Miejską owej kompetencji na inny podmiot stanowi także naruszenie zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 7 i 94 Konstytucji RP, zgodnie z którymi organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych, z uwagi na to, że determinuje wysokość odpłatności za usługi będące przedmiotem uchwały, stanowi niewątpliwie jej niezbędny, immanentny element.

Wypada również zwrócić uwagę, że Rada Miejska Legnicy, ustalając w kolumnie pierwszej tabeli zamieszczonej w §1 uchwały, progi dochodowe uprawniające do otrzymania świadczenia w postaci usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, uczyniła to wyłącznie w oparciu o kwotę dochodu osoby samotnie gospodarującej, wynikającą z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy i § 1 pkt 1 lit. „a” Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1296), wynoszącą 776 zł. Pominęta została analogiczna kwota dochodu na osobę w rodzinie, wynikająca z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy i § 1 pkt 1 lit. „a” w/w rozporządzenia, wynosząca 600 zł.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski