



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 17 lutego 2017 r.

Poz. 703

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.13.2017 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 7 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XVI/111/2016 Rady Miejska w Bodzentynie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków 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.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Bodzentynie podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych warunków 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.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Bodzentynie uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.), 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 zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, iż upoważnienie rady gminy obejmuje określenie:

- 1) szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- 2) szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- 3) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz
- 4) trybu ich pobierania.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej sformułowanie „Rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić przepisy normujące materię nim objętą.

Z cytowanego upoważnienia ustawowego jednoznacznie wynika, iż rada gminy została zobowiązana do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania (tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 600/04, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 27/05, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 maja 2012 r. sygn. akt II SA/OI 285/12). Przy czym, właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów ustawowych z uwagi na to, iż Rada Miejska w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały ustaliła jedynie koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych. Rada Miejska nie określiła natomiast kosztu 1 godziny świadczonych usług specjalistycznych wskazując jedynie, iż „koszt ten będzie ustalony w oparciu o stawkę godzinową wynikająca z umów zawartych między Ośrodkiem Pomocy Społecznej z podmiotami zewnętrznymi na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych” (w § 7 ust 2 załącznika do uchwały) .

W ocenie organu nadzoru przepis w § 7 ust 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Wskazany przepis ustawy w sposób nie budzący wątpliwości przesądza o tym, że to Rada Miejska jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności nie tylko za usługi opiekuńcze lecz również specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Podkreślić należy, iż ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych determinuje wysokość opłaty za te usługi. Stanowi zatem jeden z niezbędnych elementów szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze o jakich mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Natomiast Rada Miejska Bodzentyn postanowiła, że koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych określa umowa zawarta przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania. Tym samym Rada Miejska Bodzentyn w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały przekazała kompetencje do uregulowania pewnego zakresu spraw innemu organowi - dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej.

Postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych do właściwości innego organu jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje nieupoważnionego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11).

Zastrzeżenia budzą ponadto przepisy § 1, § 2, § 4 oraz § 5 załącznika uchwały.

W § 1 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła krąg podmiotów uprawnionych do przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego przez cytowany wyżej art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji. Ustawa bowiem w art. 50 ust. 1 i 2 określa podmioty uprawnione do otrzymania świadczeń pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 2 uchwały Rada Miejska uregulowała zakres czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych oraz definicję specjalistycznych usług opiekuńczych. Tymczasem art. 50 ust. 6 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania, bądź konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Swoista definicja usług opiekuńczych, określająca ich zakres, została zamieszczona w art. 50 ust. 3 ustawy. Natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 50 ust. 4 ustawy.

Należy zatem stwierdzić, iż wskazane kwestie nie mogą być przedmiotem regulacji zawartych w akcie prawa miejscowego.

W § 2 ust. 4 i § 4 ust. 5 Rada Miasta wskazała, iż świadczenia pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przyznawane są po przedstawieniu stosownych zaświadczeń lekarskich, określając jednocześnie ich treść.

Rada Miejska przyjmując, iż podstawą do przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest m.in. zaświadczenie lekarskie, bezpodstawnie nałożyła obowiązek przedłożenia zaświadczenia lekarskiego przy korzystaniu z usług opiekuńczych.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 powołanej ustawy, usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Z regulacji powyższej wynika, iż posiadanie zalecenia lekarskiego jest niezbędne jedynie przy ubieganiu się o świadczenie jednego konkretnego rodzaju usługi, a mianowicie pielęgnacji.

Przyjęcie zatem, iż podstawą przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest m.in. posiadanie zaświadczenia lekarskiego, spowodowało zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

A zatem i powyższa regulacja, w tym zakresie stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w powołanym art. 50 ust. 6 ustawy, stanowiącego podstawę do podjęcia badanej uchwały.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. IV SA/Gl 428/08, który stwierdził, iż: „rada gminy przekracza uprawnienia zawarte w delegacji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdy rozszerza konieczność przedłożenia zaświadczenia lekarskiego przy korzystaniu z wszelkich usług opiekuńczych, albowiem art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, wymaga takiego zalecenia lekarskiego jedynie przy świadczeniu jednego rodzaju usług tj. pielęgnacji”.

Zastrzeżenia budzą ponadto § 4 i § 5 załącznika uchwały, w których Rada Miejska określiła tryb przyznawania świadczeń pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych.

Uchwała wydana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy powinna ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu z opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowany jest wyłącznie przepisami ustawy.

To ustawa przesądza, że przyznanie świadczeń pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Ustawa określa ponadto organ uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie oraz obligatoryjne elementy decyzji – art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 k.p.a.

Ustawa określa także sposoby wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń pomocy społecznej, w tym krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia ze stosownym wnioskiem (art. 102 ust. 1 i 2 ustawy).

Zgodnie z § 4 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017r.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska tak zredagowała przepis o wejściu w życie uchwały, że nie sposób ustalić od kiedy zacznie ona obowiązywać. Cytowany przepis uchwały zawiera bowiem dwie sprzeczne normy prawne - pierwsza, według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, i druga - według której uchwała nabiera mocy z dniem 1 stycznia 2017 r. Innymi słowy, Rada Miejska wprowadziła 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 takie same. Należy bowiem zauważyć, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

Jednocześnie należy zauważyć, że jeśli wolą Rady Miejskiej było obowiązywanie uchwały od 1 stycznia 2017 r. to przepis § 4 uchwały nie znajduje również żadnego uzasadnienia prawnego. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą 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. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W przypadku analizowanej uchwały Rada Miejska zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy okresu *vacatio legis*, a nawet przed dniem jej ogłoszenia w Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego (które nastąpiło 2 stycznia 2017 r.), przez co uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Należy zauważyć, iż nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Przedmiotowa uchwała jest aktem normatywnym, który nakłada na mieszkańców gminy szereg obowiązków w zakresie m. in. ponoszenia opłat związanych z udzielaniem usług opiekuńczych.

Na podstawie tej uchwały podejmowane są decyzje administracyjne dotyczące poszczególnych, konkretnych przypadków, które uwzględniając koszt wskazany w uchwale określają wysokość odpłatności ponoszonej przez osobę zobowiązaną. Tym bardziej zatem niedopuszczalne jest wprowadzenie w życie przepisów określających tego rodzaju kwestie z mocą wsteczną, w sytuacji gdy adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią, którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*, biegnący przed wejściem aktu w życie.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Agata Katarzyna Wojtyszek