



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 20 kwietnia 2017 r.

Poz. 1597

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.39.2017 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 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 XXVII/333/17 Rady Gminy Pawłów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/280/13 Rady Gminy w Pawłowie z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia zasad przyznawania i odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2017 r. Rada Gminy Pawłów podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/280/13 Rady Gminy w Pawłowie z dnia 9 kwietnia 2013r. w sprawie przyjęcia zasad przyznawania i odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze.

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

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Gminy uchwały nie stanowią przepisy powołane w podstawie prawnej lecz 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 tym przepisem 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 nie zawiera ona żadnych postanowień dotyczących ustalenia kosztu jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej. Natomiast jeśli chodzi o koszt usługi opiekuńczej to Rada Gminy ograniczyła się jedynie do wskazania, iż „pełny koszt jednej godziny usług opiekuńczych na dany rok kalendarzowy wynosi stawkę określoną w wybranej ofercie spośród podmiotów odpowiadających na zaproszenie do współpracy” (ust. 13 załącznika Nr 1 do uchwały). Koszt usługi opiekuńczej zostanie zatem ustalony w umowach zawartych przez Gminę z podmiotami zewnętrznymi na realizację usług opiekuńczych.

W świetle powyższego należy przyjąć, iż Rada Gminy nie określiła kosztu jednej godziny świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, co 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 Gminy 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 Gminy Pawłów postanowiła, że koszt 1 godziny usług opiekuńczych określa umowa zawarta z podmiotami przyjmującymi zlecenie realizacji zadania. Tym samym Rada Gminy w ust. 13 Załącznika nr 1 do uchwały przekazała kompetencję do uregulowania pewnego zakresu spraw innemu organowi.

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 niewyposażonego (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 postanowienia ust. 2, 3, 4 i 6 załącznika nr 1 do uchwały. W ust. 3 i 4 wymienionego załącznika Rada Gminy określiła krąg podmiotów uprawnionych do przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego przez cytowany wyżej art. 50 ust. 6 ustawy. Rada Gminy 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 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy uregulowała zakres czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych. Tymczasem art. 50 ust. 6 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania, bądź konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych.

Swoista definicja usług opiekuńczych, określająca ich zakres, została zamieszczona w art. 50 ust. 3 ustawy. Należy zatem stwierdzić, iż wskazane kwestie nie mogą być przedmiotem regulacji zawartych w akcie prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż również postanowienia ust. 9 i 10 załącznika do uchwały nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego.

W przepisach tych Rada Gminy wprowadziła obowiązek współpracy świadczeniobiorców usług opiekuńczych z osobami świadczącymi te usługi. Rada określiła także rodzaje negatywnych zachowań

świadczeniobiorców, które skutkują ograniczeniem lub wstrzymaniem udzielonej pomocy w formie usług opiekuńczych.

Rada Gminy regulując przedmiotowe kwestie przekroczyła zakres upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Obowiązek współdziałania osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z pracownikami socjalnymi oraz możliwość odmowy udzielenia świadczeń pomocy społecznej, jej wstrzymania i zmodyfikowania będące następstwem negatywnych zachowań świadczeniobiorcy określone zostały w art. 11 ustawy o pomocy społecznej.

Rada Gminy regulując zatem przedmiotowe kwestie nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż kwestionowana uchwała jest niezgodna z Zasadami techniki prawodawczej określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz. U. z 2016r. poz. 283). Stosownie do § 124 w związku z § 141 załącznika do wymienionego rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery i litery na tiret. Wskazanych wymogów nie spełniają załączniki do uchwały, które stanowią integralną część tego aktu prawnego.

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