



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 5784

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.209.2022.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lipca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LI/467/22 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 21 czerwca 2022 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr LI/467/22 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej "uchwałą". Szczegółowe warunki 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 stanowią załącznik do uchwały (w treści załącznika wskazano, że jest to załącznik nr 1 do uchwały).

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2022 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 2021 r. poz. 2268 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".

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności

wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Bezspornie rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Celem realizacji upoważnienia ustawowego jest pełna regulacja, zatem rada gminy powinna uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy. Użyte w art. 50 ust. 6 ww. ustawy sformułowanie „Rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

W § 3 pkt 2 załącznika do uchwały wskazano, iż: "Odpłatność za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ustala się w wysokości zależnej od dochodu, zgodnie z poniższymi tabelami". Tabele nr 1 i 2 zawarte w tej regulacji określają wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze w zależności do dochodu osoby zainteresowanej. Jednakże organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miejska w Czempiniu nie określiła do jakiej stawki podstawowej odnosić należy przyjęte stawki procentowe we wskazanych tabelach, tj. kosztu usług za jedną godzinę. Zatem rada postanowiła jedynie o sposobie wyliczenia opłaty bez wskazania bądź kosztu jednostkowego za godzinę jak też bez wskazania jakiegokolwiek innego sposobu umożliwiającego bezsporne ustalenie wysokości opłaty za jedną godzinę usług. Tymczasem jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r. sygn. akt. III SA/Gd 317/18, "W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (zob. w tej materii m. in.: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r.; sygn. akt IVSA/Wr 600/04 oraz z dnia 23 lutego 2005 r.; sygn. akt IV SA/Wr 27/05; ponadto zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r.; sygn. akt IV SA/Po 554/15)".

Organ nadzoru wskazuje, iż bez uregulowania stawki opłaty za jedną godzinę usług nie jest wiadomym jaką opłatę ponosić ma adresat uchwały za przyznane usługi, a konstrukcja określonej w załączniku do uchwały tabel wymaga znajomości kryterium dochodowego, dochodu (w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej) osoby ubiegającej się o przyznanie usługi oraz ceny usługi za jedną godzinę, której to nie wskazano w uchwale. W ocenie organu nadzoru z treści cytowanego przepisu jednoznacznie wynika, że ustalenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych determinuje wysokość opłaty, stanowiąc jeden z kluczowych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 18 października 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 584/21 podkreślił, iż: "Organ pomocy społecznej ustalając odpłatność za usługi opiekuńcze jest związany zasadami określania odpłatności za takie usługi ustalonymi w uchwale przez właściwą radę gminy i tylko na podstawie takiej uchwały może określić odpłatność w konkretnej wysokości". Tymczasem na podstawie rozpatrywanej uchwały organ pomocy społecznej nie może określić odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 1 ust. 3 załącznika do rozpatrywanej uchwały uregulowano, że: "Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych może być przyznana w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach, w zależności od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czempiniu oraz możliwości finansowych Ośrodka". W ocenie organu nadzoru treść § 1 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi istotną modyfikację art. 50 ust. 1 i 2 ustawy, która to regulacja ustawowa określa katalog osób, którym mogą być przyznane usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ponadto należy wskazać, iż w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały wskazano na możliwość przyznania wskazanych usług "w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach". Należy wskazać, że "Zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak: «wyjątkowe przypadki», «przypadki podyktowane interesem gminy» wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 KPA i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej

wynikającą z art. 8 KPA" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). Podobne stanowisko wyraził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 114/19, który wskazał, iż: "Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego". Wobec powyższego należy uznać, że § 1 ust. 3 załącznika do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru tak skonstruowana uchwała nr LI/467/22 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 21 czerwca 2022 r., szczególnie w związku z brakiem wskazania wysokości opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy mocą art. 50 ust. 6 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę należało orzec 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Czempiniu
2. Burmistrz Gminy Czempień