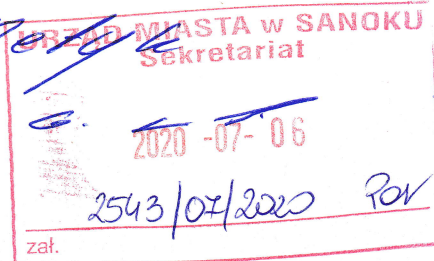


P. A. M. a/a

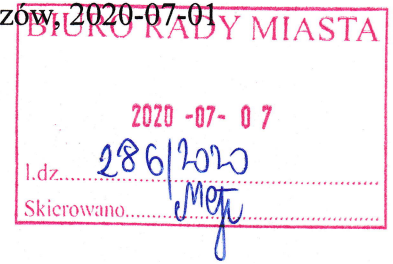


BRM
6.07.2020

WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

Rzeszów, 2020-07-01

P-II.4131.2.188.2020



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020r., poz. 713)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXVIII/207/20 Rady Miasta Sanoka z dnia 28 maja 2020r. 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2020r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXVIII/207/20 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2020 roku.

Przedmiotowa uchwała stanowi realizację wynikającej z art.50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019r. poz. 1507 ze zm.) kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia w drodze uchwały, 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.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała nie wypełnia w pełni dyspozycji wyżej przywołanego przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zwanej dalej ustawą, a ponadto zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny przepisy wskazanej ustawy.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że uchwała 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i

obowiązki systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Rada gminy realizując swe uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r., poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Przedmiotową materię regulują przepisy ustawy. I tak, w myśl art. 50 ust. 1 ustawy osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małzonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Katalog osób, którym przysługują usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze został zatem określony w wyżej przytoczonych przepisach ustawy, a wszelkie rozszerzanie tego katalogu lub jego zawężanie stanowi naruszenie prawa.

Tymczasem pomimo uregulowania w ustawie materii dotyczącej podmiotów, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, Rada w § 1 badanej uchwały określiła katalog osób, którym przysługuje taka pomoc, modyfikując dodatkowo unormowanie zawarte w art. 50 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy dodać, że wskazanie w uchwale katalogu osób uprawnionych do korzystania z usług nie może być traktowane jako określenie warunków przyznawania usług.

Z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie można również wywieść upoważnienia do ustalenia w uchwale zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada gminy nie ma kompetencji do odrębnego definiowania i konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Ustanowienie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i ust. 4 ustawy, które regulują przedmiotową materię.

W myśl art. 50 ust. 3 ustawy usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Kolejny ust. 4 przepisu art. 50 ustawy stanowi, że specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Tymczasem w § 2 uchwały Rada zawarła w ust. 1 postanowienie o treści powielającej uregulowanie zawarte w cytowanym wyżej art. 50 ust. 3 ustawy, natomiast w ust. 2 zmodyfikowała unormowanie przepisu art. 50 ust. 4 ustawy, konkretyzując dodatkowo rodzaj wykonywanych czynności w ramach świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych oraz określając, kto miałby świadczyć takie usługi i na czyje zlecenie. Stąd też należy

zakwestionować zawarte w § 2 ust. 1 i 2 badanej uchwały uregulowanie jako podjęte z istotnym naruszeniem przepisów art. 50 ust. 3, 4 i 6 ustawy.

W § 3 ust. 2 uchwały zawarto postanowienie, że koszt jednej godziny usługi określa umowa zawarta pomiędzy Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Sanoku a Wykonawcą usług, co czyni całkowicie niemożliwym ustalenie opłaty w oparciu o badaną uchwałę. Właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który w wyroku z dnia 15 czerwca 2016r. sygn. akt: IV SA/Po 213/16 wskazał, że norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 u.p.s. powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. W orzecznictwie wskazuje się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. IV SA/Wr 600/04, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. - sygn. akt IV SA/Wr 27/05 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r. - sygn. akt IV SA/Po 554/14). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2014r. sygn. akt: I OSK 1218/14 wskazał, że: „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, o czym postanowiono w § 4 ust. 4 powołanej uchwały. W takim przypadku 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 koszcie przyznawanej przez gminę pomocy”.

W uchwale Nr XXVIII/207/20 Rada Miasta Sanoka nie wskazała natomiast ani kosztu jednostkowego za 1 godzinę usług, ani też jakiegokolwiek innego sposobu umożliwiającego bezsporne ustalenie wysokości opłaty za 1 godzinę usługi, co należy ocenić jako niewypełnienie dyspozycji wynikającej z art. 50 ust.6 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019r. sygn. akt: II SA/Ol 8/19 stwierdził, że „przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nakazuje określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Takie sformułowanie przepisu oznacza, że nie można pozostawić tej kwestii uznaniowości innemu podmiotowi. (...) Określenie: "szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat" oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny.”

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 4 uchwały takiego warunku nie spełniają, dając możliwości ich uznaniowego zastosowania, na co nie pozwala art. 50 ust. 6 ustawy. W szczególności należy tutaj wskazać ust. 3 w § 4 uchwały, według którego „całkowite zwolnienie z odpłatności możliwe jest w przypadku trudnej sytuacji finansowej,

gdy np.(...)”. Przytoczony zapis postanowienia uchwały wskazuje jedynie na przykładowe wyliczenie w uchwale przez organ stanowiący warunków uprawniających do uzyskania całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłaty. Ponadto, w § 4 badanej uchwały zastosowano niedookreślone, nieostre klauzule tj.: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” (§ 4 ust.1), „zdarzenie losowe”(§ 4 ust. 3 pkt 2), które wprowadzają uznaniowość i naruszają tym samym zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 k.p.a. oraz zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 k.p.a. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). W ocenie organu nadzoru zawarte w § 4 ust.1 i ust. 4 postanowienia uchwały wykraczają ponadto poza przyznaną Radzie kompetencję. Przepis §4 ust.1 uchwały stanowi, że na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sanoku może całkowicie lub częściowo zwolnić tą osobę od ponoszenia odpłatności za świadczone usługi. Zgodnie zaś z treścią § 4 ust.4 uchwały decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z odpłatności wydaje się na podstawie udokumentowanego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego. Wskazanymi postanowieniami uchwały Rada uregulowała zatem kwestie dotyczące podmiotu, który miałby dokonać zwolnienia z opłat i samego trybu, w jakim następuje zwolnienie od omawianych opłat, do czego nie była uprawniona. W ramach przyznanego przez ustawodawcę w ww. przepisie upoważnienia, mieści się natomiast wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 554/14).

W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że usługi przyznawane są na podstawie: 1) wywiadu środowiskowego, 2) dokumentów o wysokości dochodu i innych dokumentów niezbędnych do przyznania pomocy, 3) wywiadów środowiskowych u małżonka, zstępnych lub wstępnych osób ubiegających się o pomoc, którzy prowadzą odrębne gospodarstwo domowe lub zamieszkują oddzielnie. Kolejny ust. 2 stanowi, że pomoc w postaci usług opiekuńczych przyznaje się w formie decyzji administracyjnej, maksymalnie na okres jednego roku ustalając jednocześnie ich zakres, okres i miejsce świadczenia usługi, wysokość odpłatności oraz termin i miejsce dokonywania opłaty za świadczone usługi. W myśl zaś § 5 ust. 3 uchwały opłata za usługi opiekuńcze wnoszona jest przez osobę zobowiązaną do uiszczenia opłaty na rachunek bankowy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sanoku do dnia 15-tego każdego następnego miesiąca po miesiącu, w którym wykonano usługę.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że kwestie unormowane w przytoczonym wyżej § 5 uchwały stanowią przedmiot regulacji ustawowej. I tak, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Następnie art. 106 ust. 4 ustawy stanowi, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zgodnie z art.107 ust. 1 ustawy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103. Z kolei w art. 107 ust. 5b-5c określone zostały dokumenty, na podstawie których ustalana jest sytuacja osobista, rodzinna, dochodowa i majątkowa osoby lub rodziny. W konsekwencji należy wskazać, że zawarte w § 5 ust.1 i 2 uchwały regulują kwestie unormowane przepisami ustawy. Z kolei zawarte w § 5 ust. 3 sformułowanie: „do dnia 15-tego każdego następnego miesiąca, po miesiącu, w którym wykonano usługę”, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Określenie to nie stanowi o trybie

pobierania opłaty, ale o terminie jej pobierania. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. akt II SA/OI 8/19. Za wykraczające poza przyznaną Radzie przepisem art. 50 ust. 6 ustawy kompetencję należy ocenić także uregulowanie zawarte w § 6 ust.1 i 2 badanej uchwały. Rada działająca na podstawie przywołanego przepisu ustawy nie ma bowiem umocowania do nałożenia postanowieniami uchwały na Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej obowiązku dokonywania zmiany wysokości odpłatności za usługi. Zdaniem organu nadzoru także zawarte w § 6 ust.2 uchwały postanowienie, w myśl którego „nie pobiera się opłaty za świadczone usługi w miesiącu, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy oraz za miesiąc poprzedni, jeżeli zgon świadczeniobiorcy usług nastąpił przed upływem terminu płatności nie mieści się w zakresie kompetencji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie stanowi ono ani o warunkach przyznawania i odpłatności za usługi, ani o warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, ani o trybie ich pobierania. Ponadto w ocenie organu nadzoru taki zapis nie uwzględnia określonych w ustawie zasad odpłatności za świadczenia, określonego ustawowo kręgu podmiotów zobowiązanych do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej (art. 96 ust. 1 ustawy) oraz uregulowania zawartego w art. 104 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Warto podkreślić, że przepis ten adresowany jest bezpośrednio do organu, który wydał decyzję administracyjną w sprawie zwrotu należności.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencje stanowiąca, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru