



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXVII/286/2023 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 26 stycznia 2023 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 określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zawidowie na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. podjęła m.in. uchwałę nr LXVII/286/2023 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 określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały nr LXVII/286/2023 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 nieokreślenie w sposób jednoznaczny stawki godzinowej opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a tym samym 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.

Rada Miejska w Zawidowie w §3 i w §4 uchwały wskazała koszt jednej godziny usług opiekuńczych i jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych poprzez odwołanie się do niedookreślonych sytuacji. W §3 uchwały Rada określiła: „Koszt jednej godziny usług opiekuńczych ustala się w wysokości minimalnej stawki godzinowej ogłoszonej każdorazowo rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej, powiększonej o koszt pracodawcy (składki ZUS i fundusz pracy)”, a w §4 uchwalono: „Koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych ustala się w wysokości najkorzystniejszej oferty cenowej wyłonionej w wyniku przeprowadzonego zapytania ofertowego.”.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy zobowiązuje radę gminy do ustalenia, 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, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości kosztu opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych i jedną godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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).

Określenie w §3 uchwały stawki opłaty za godzinę usług opiekuńczych poprzez łączne zastosowanie odesłania do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej, oraz dodatkowo wskazanie powiększenia stawki o koszt pracodawcy (składki ZUS i fundusz pracy) powoduje, że nie sposób, na podstawie treści §3 uchwały, obliczyć jaki koszt za określone w niej usługi poniosą adresaci tych norm prawnych. Tymczasem to z uchwały powinni oni uzyskać wiedzę o dokładnych kosztach przyznawanej przez gminę pomocy.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku regulacji stawki opłaty za godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych, zawartej w §4 uchwały, gdzie Rada powołała się na wysokość najkorzystniejszej oferty cenowej wylonionej w wyniku przeprowadzonego zapytania ofertowego.

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. W uchwale Rady, ustalając koszt godziny usług opiekuńczych odniesiono się poza minimalną stawką godzinową, wynikającą z rozporządzenia Rady Ministrów, także do kosztów pracodawcy (składki ZUS i fundusz pracy). Ustalając zaś koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych odwołano się do przyszłej, nieznanej, najkorzystniejszej oferty cenowej. Tymczasem 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.

Wskazać należy również, że całość świadczeń pomocy społecznej ma charakter redystrybucyjny i nie sposób oczekiwać, by osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej (nawet jeżeli posiada względnie wysoki dochód) ponosiła pełny koszt udzielanej jej pomocy. Taki sposób finansowania świadczeń już z samej definicji nie byłby pomocą społeczną. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem rzeczywiście ponoszonym przez gminę.

Niepelna 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.

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