



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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXXII/474/2023 Rady Miasta Lubań z dnia 28 listopada 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań, działając na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), podjęła uchwałę nr LXXXII/474/2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania – zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała została przekazana ePuapem do Organu Nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

W toku badania legalności uchwały nr LXXXII/474/2023 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na bezpodstawnym zróżnicowaniu stawek opłaty za specjalistyczne usługi opiekuńcze, a ponadto**
- 2) §1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., polegającym na modyfikacji definicji usług opiekuńczych poprzez rozszerzenie definicji także na specjalistyczne usługi opiekuńcze.**

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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.

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.

1.

Rada Miasta Lubań, wypełniając kompetencję ustawową i ustalając wysokość opłaty godzinowej za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w §3 uchwały nr LXXXII/474/2023 zróżnicowała w ust. 2 i ust. 3 wysokość opłaty za specjalistyczne usługi opiekuńcze ze względu na rodzaj specjalistycznej usługi opiekuńczej: „2. Koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w zakresie pielęgnacji (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) ustala się w wysokości 80,00 zł. 3. Koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w zakresie rehabilitacji

fizycznej i usprawniania zaburzonych funkcji organizmu w zakresie nieobjętym przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustala się w wysokości 150,00 zł.”.

Równocześnie wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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).

Wskazać trzeba, że usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze są świadczeniami z pomocy społecznej i to świadczeniami udzielanymi sobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona albo rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Regulacja zawarta w uchwale ma zatem za zadanie ustalić zasady odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, które ze swej istoty udzielane są przede wszystkim osobom starszym i chorym. Znaczenie mają jedynie to, że wymagają one pomocy innych osób. Ustawa nie różnicuje przy tym osób będących świadczeniobiorcami ze względu na rodzaj specjalistycznej usługi opiekuńczej. Ustawodawca wprowadza, w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, upoważnienie dla Rady Miasta do uregulowania szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W ocenie organu nadzoru regulacje §3 ust. 2 i ust. 3 uchwały naruszają art. 32 Konstytucji RP, gwarantujący równość wobec prawa oraz wskazujący, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, jest naruszana zawsze wtedy, gdy podmioty wyróżnione tą samą cechą nie są jednakowo traktowane. Dla ustalenia opłaty za usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze, cechą relewantną jest zaś pozbawienie osoby jej potrzebującej pomocy innych osób oraz sytuacja dochodowa przekładająca się na możliwość partycypowania w kosztach świadczonych usług, a nie świadczenie tej usługi w poszczególne dni tygodnia.

Jeżeli pod uwagę zostaną wzięte inne niż relewantne cechy osoby, to podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą nie są jednakowo traktowane. Świadczenie różnych rodzajów specjalistycznych usług opiekuńczych nie jest cechą relewantną osoby wymagającej usług opiekuńczych, która umożliwiałaby zgodne z Konstytucją RP różnicowanie ich na te, które powinny ponosić wyższą opłatę za zapewniane im usługi oraz te, które mogą uiścić opłatę niższą. Posłużenie się nią przy wprowadzaniu zasad odpłatności nosi wszystkie cechy dyskryminacji, o której mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Konieczność dokonania rozliczeń między gminą (Miastem Lubań), gwarantującą udzielenie usług a podmiotem faktycznie je realizującym nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest bezpośrednie wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez świadczeniobiorcę ze stawką odpłatności za świadczone usługi jakie ponosi gmina.

Odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wskazać należy, 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.

2.

Rada Miasta w Lubaniu w §1 uchwały określiła kiedy przyznaje się usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, regulując: „§ 1. W celu pomocy w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych,

zapewnienia opieki higienicznej zaleconej przez lekarza, pielęgnacji oraz w miarę możliwości zapewnienia kontaktów z otoczeniem, przyznaje się pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.”.

Tymczasem zgodnie z art. 50 ust. 1, ust. 1a, ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o pomocy społecznej

„1. 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.

1a. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.

2. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

3. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

4. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.”.

Organ nadzoru podkreśla, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący gminy musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wymaga, żeby materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę, jak też modyfikacja upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwalodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 67/23).

Tymczasem Rada Miasta Lubañ zmodyfikowała w §1 uchwały przepisy, przywołując definicję usług opiekuńczych, zawartą w art. 50 ust. 3 także do specjalistycznych usług opiekuńczych podczas, gdy ustawodawca rozróżnia usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ustawodawca w art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje ponadto, że specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii, co miało miejsce w tym przypadku.

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