

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.16.2016.ASzc

z dnia 1 lutego 2016 r.



Rada Miejska w Zbąszynku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2015.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIV/85/2015 Rady Miejskiej w Zbąszynku z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Zbąszynku podjęła uchwałę Nr XIV/85/2015 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 4 stycznia 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U.2015.163 ze zm., dalej u.p.s.).

Tytułem wstępu podkreślić należy, że zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 u.p.s. do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki.

Organ nadzoru nie ma wątpliwości, że Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Zbąszynku jest ośrodkiem wsparcia w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. Stosownie bowiem do art. 51 u.p.s. ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej, której podstawowym zadaniem jest zapewnienie elementarnych potrzeb bytowych osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych. Oczywiście zakres usług świadczonych w ośrodkach wsparcia jest zróżnicowany ze względu na specyfikę danej jednostki.

Możliwość określenia przez jednostkę samorządu terytorialnego kryteriów odpłatności została również wskazana w Programie Wieloletnim „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020, stanowiącym załącznik do uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 (M.P.2015.341).

W świetle powyższego rada gminy posiada kompetencję do uchwalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku w oparciu o delegację zawartą w art. 97 ust. 1 i 5 u.p.s. Stosownie do powyższych przepisów opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (ust. 1); Rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (ust. 5).

I.

Rada w § 1 ust. 5 uchwały postanowiła, że opłata za pobyt w domu obejmuje korzystanie z miejsca pobytu wraz z wyżywieniem oraz usługi świadczone przez Dom. W ocenie organu nadzoru zapis ten stoi w sprzeczności z normą wynikającą z art. 97 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którą opłata jest uzależniona od przyznanego zakresu usług. Przyjęcie przez ustawodawcę regulacji w powyższym kształcie prowadzi zdaniem organu nadzoru do dwóch wniosków. Po pierwsze należy uznać, że ustawodawca przewiduje, że osoba kierowana może w różnym zakresie korzystać z usług świadczonych przez ośrodek wsparcia (zapewne większość osób kierowanych będzie korzystała z pełnego pakietu usług, natomiast nie jest wykluczone, że niektóre osoby będą korzystały z jednej bądź tylko kilku usług). Po drugie, osoba kierowana ponosi odpłatność tylko za te usługi, które zostały jej przyznane.

Natomiast rada przyjęła, że niezależnie od zakresu usług przyznanых osobie kierowanej, będzie ona zobligowana do ponoszenia odpłatności zarówno za sam pobyt w ośrodku wsparcia, wyżywienie, jak i usługi tam świadczone. Wysoce prawdopodobne jest zatem, że osoba kierowana będzie płaciła za usługi, z których nie korzysta.

Delegacja dla rady, określona w art. 97 ust. 5 u.p.s., nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Tym niemniej, jak słusznie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Bk 726/09, LEX nr 577669): „*Powołany przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryterium odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy.*”

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa wynikająca z art. 97 ust. 5 u.p.s. zobowiązuje radę do wskazania w uchwale szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty. Te szczegółowe zasady nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie, w szczególności nie mogą pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Skoro bowiem ustawa w art. 97 ust. 1 u.p.s. stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że rada nie ma kompetencji w tym zakresie. Ustalając natomiast szczegółowe zasady, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, LEX nr 1430379).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że Program Wieloletni „Senior-WIGOR” jest adresowany do osób nieaktywnych zawodowo w wieku 60+. Możliwa jest zatem sytuacja, w której osoba kierowana z uwagi na zdiagnozowaną chorobę dietozależną nie będzie korzystała z wyżywienia. Ponadto w samym programie przewidziano, że do wzięcia udziału m.in. w zajęciach ruchowych (kinezyterapii), sportowo-rekreacyjnych i aktywizujących wymagane jest stosowne zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w ww. zajęciach. Natomiast w świetle § 1 ust. 5 uchwały brak takiego zaświadczenia, jak również wskazania lekarskie w zakresie

diety, skutkujące rezygnacją z wyżywienia oferowanego przez ośrodek wsparcia i tak zobowiązują osobę kierowaną do ponoszenia odpłatności za te usługi.

W świetle powyższego, zapisy § 1 ust. 5 uchwały jako sprzeczne z art. 97 ust. 1 u.p.s. należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem prawa.

II.

W § 1 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że wysokość miesięcznej stawki za usługi Domu ustala Kierownik Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku w drodze zarządzenia.

Zgodnie w powołanym wyżej art. 97 ust. 1 i 5 u.p.s. opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Tymczasem rada gminy w drodze uchwały ustala jedynie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Rada nie była zatem umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały postanowień wskazujących, który organ jest właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalania miesięcznej stawki za usługi Domu, gdyż takie uregulowanie nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 u.p.s.

W świetle powyższego, postanowienie § 1 ust. 2 uchwały należy uznać za dokonane z istotnym naruszeniem prawa i orzec jego nieważność.

III.

Rada w § 1 ust. 3 i 4 uchwały postanowiła, że opłatę za pobyt Domownika w Domu ustala podmiot kierujący – Kierownik Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku w drodze decyzji administracyjnej w uzgodnieniu z Domownikiem, uwzględniając zakres usług i zasady ponoszenia odpłatności określone w niniejszej uchwale (ust. 3). Domownicy nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza odpowiednio kwoty kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej i dla osoby w rodzinie określonych w ustawie o pomocy społecznej (ust. 4).

Przywołane zapisy uchwały stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych zawartych w ustawie o pomocy społecznej, zgodnie z którymi: opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług (art. 97 ust. 1 in principio u.p.s.); osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (art. 97 ust. 1 in fine u.p.s.); przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1 u.p.s.).

Powyższe należy uznać za sprzeczne z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2002.100.908), zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do interpretacji odmiennej bądź sprzecznej z intencjami ustawodawcy. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w

aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie publikowany).

Z uwagi na powyższe, zapisy § 1 ust. 3 i 4 uchwały należy uznać za dokonane z istotnym naruszeniem prawa i orzec ich nieważność.

IV.

Rada w § 1 ust. 8 uchwały postanowiła, że usprawiedliwiona nieobecność Domownika trwająca co najmniej dwa tygodnie skutkować będzie proporcjonalnym zmniejszeniem odpłatności. Nieobecność musi być zgłoszona wcześniej, maksymalnie w drugim dniu nieobecności.

W świetle powyższego zapisu każda nieusprawiedliwiona nieobecność, jak również obecność usprawiedliwiona trwająca krócej niż dwa tygodnie skutkować będzie ponoszeniem przez osobę kierowaną pełnej odpłatności za dany miesiąc. Wątpliwość organu nadzoru budzi zwłaszcza konieczność ponoszenia przez osobę kierowaną opłaty w przypadku usprawiedliwionej nieobecności, mimo braku świadczenia w tym czasie na jej rzecz jakichkolwiek usług. Powyższe w ocenie organu nadzoru narusza zasadę ekwiwalentności opłaty, albowiem bezpodstawnym jest obligowanie osoby kierowanej do ponoszenia odpłatności za usługi, które w istocie nie zostały udzielone.

Zgodnie z podzielanym przez organ nadzoru poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011 r.: „*Oplaty, o których mowa w art. 97 ustawy o pomocy społecznej są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty te stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się je w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.*” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 669/11, LEX nr 1086753).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że usługi świadczone przez Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Zbąszynku są adresowane do osób w wieku 60+. Układ odpornościowy osób w tym wieku jest dużo słabszy, zatem są one bardziej podatne na wszelkiego rodzaju infekcje bakteryjne lub wirusowe. Jednocześnie osoby te zaczynają być narażone na choroby typowe dla wieku podeszłego. Niezależnie od powyższego, absencja może być również spowodowana zdarzeniami losowymi czy wyjazdami. Organ nadzoru nie znajduje żadnych argumentów przemawiających za koniecznością ponoszenia odpłatności przez osoby kierowane w tego typu sytuacjach, tym bardziej jeżeli powiadomią o swojej planowanej nieobecności. Ośrodek wsparcia nie ponosi bowiem z tego tytułu kosztów, które usprawiedliwiałyby taką odpłatność.

Jednocześnie odnosząc się do konieczności ponoszenia odpłatności przez osoby kierowane w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności, w ocenie organu nadzoru odpłatność taka powinna zostać ograniczona tylko do faktycznych kosztów poniesionych w tym czasie przez ośrodek wsparcia. Należy bowiem mieć na uwadze, że działalność tego typu ośrodków nie ma charakteru komercyjnego.

Z powodów wskazanych powyżej organ nadzoru stwierdza nieważność postanowienia § 1 ust. 8 uchwały.

V.

Rada w § 1 ust. 9 uchwały postanowiła, że odpłatność za pobyt w Domu wnoszona będzie do 5-go dnia każdego miesiąca z dołu na rachunek bankowy lub w kasie Urzędu Miejskiego w Zbąszynku.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu i terminu wnoszenia przedmiotowej opłaty.

W konsekwencji, powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 97 ust. 5 u.p.s., należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa, skutkującą jej nieważnością.

VI.

Rada w § 1 ust. 10 uchwały postanowiła, że w przypadku, gdy Domownik nie wywiązuje się z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w Domu, Kierownik Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku może uchylić decyzję administracyjną o przyznaniu miejsca w Domu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że powyższy zapis jest niezgodny z art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U.2016.23), zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

W konsekwencji, postanowienie § 1 ust. 10 uchwały należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, skutkujące jego nieważnością.

VII.

Rada w § 2 uchwały postanowiła o powierzeniu wykonania uchwały Kierownikowi Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Zbąszynku.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis pozostaje w sprzeczności z treścią art. 26 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 in principio i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2015.1515 ze zm.), w świetle których: organem wykonawczym w gminie jest wójt; wójt wykonuje uchwały rady gminy; do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał.

Z przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, że wolą ustawodawcy było, aby organ wykonawczy gminy był co do zasady jedynym uprawnionym podmiotem do wykonywania uchwał rady, co oznacza, że rada nie posiada kompetencji do powierzenia realizacji podjętych przez siebie uchwał innemu podmiotowi niż wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Niewątpliwie określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej realizacji. W pojęciu tym mieści się m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wypełnienie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Powyższe z mocy ustawy przyznano do kompetencji wójta, co oczywiście nie oznacza, że wszelkie związane z tym czynności wójt wykonuje osobiście. Organ nadzoru podziela tutaj stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 grudnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Łd 400/08, LEX nr 541749).

W świetle powyższego, postanowienie § 2 uchwały należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności.

VIII.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu prawnego wynika z faktu, iż pozostała treść normatywna nie czyni zadość minimalnym wymogom wskazanym w delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 u.p.s. Pozbawiony kwestionowanych zapisów akt prawa miejscowego nie regulowałby bowiem w sposób kompleksowy problematyki zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli


Teresa Kaczmarek