



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 3 grudnia 2018 r.

Poz. 4061

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.86.2018 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 23 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr LXXIV/525/2018 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 18 października 2018r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 października 2018 r. Rada Miejska w Kazimierzy Wielkiej podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, jak również trybu ich pobierania.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Kazimierzy Wielkiej uchwały stanowi m.in przepis art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem 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.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, iż upoważnienie rady gminy obejmuje określenie:

1. szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
2. szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
3. szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz
4. trybu ich pobierania.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej sformułowanie, „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić przepisy normujące materię nim objętą. Z cytowanego upoważnienia ustawowego jednoznacznie wynika, iż rada gminy została zobowiązana do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie można

pominać kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania (tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 600/04, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 27/05, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 maja 2012 r. sygn. akt II SA/OI 285/12). Przy czym, właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów ustawowych z uwagi na to, iż nie zawiera ona żadnych postanowień dotyczących ustalenia kosztu jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej. Natomiast, jeśli chodzi o koszt usługi opiekuńczej to Rada Miejska ograniczyła się jedynie do wskazania w § 2 uchwały, iż kalkulację kosztu jednej godziny świadczeń opiekuńczych ustala i aktualizuje zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Skarbnik Miasta i Gminy Kazimierza Wielka i jeden egzemplarz przekazuje Kierownikowi Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej a drugi pozostawia w dokumentach Wydziału Finansowego Urzędu Miasta i Gminy Kazimierzy Wielkiej.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis § 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Wskazany przepis ustawy w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności nie tylko za usługi opiekuńcze, lecz również specjalistyczne usługi opiekuńcze. Podkreślić należy, iż ustalenie ceny godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych determinuje wysokość opłaty za te usługi. Stanowi, zatem jeden z niezbędnych elementów szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, o jakich mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Natomiast Rada Miejska w § 2 przedmiotowej uchwały przekazała kompetencję do uregulowania tego zakresu spraw pracownikowi Urzędu Gminy. Postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11).

W świetle powyższego należy przyjąć, iż wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Rada Miejska nie określiła kosztu jednej godziny świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Uchwała, która nie wypełnia upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny być zawarte określone regulacje to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie gminy.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa uchwała obarczona jest również innymi wadami prawnymi. W załączniku do uchwały Rada Miejska określiła krąg podmiotów uprawnionych do przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż krąg osób, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych wynika wprost z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, Rada, zatem wprowadzając regulację w tym zakresie, powtórzyła przepis ustawy, dokonując jednocześnie modyfikacji treści art. 50 ust. 2 ustawy, z którego wynika, iż 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. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny oraz judykatury, które to stanowisko podziela organ nadzoru, powtarzanie przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego oraz ich modyfikacja, stanowi istotne naruszenie prawa (m.in. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt: II OSK 1256/09).

Należy również zauważyć, iż poza zakresem kompetencji prawotwórczej rady gminy jest określenie, kto świadczyć będzie usługi opiekuńcze. Choć jedynie w odniesieniu do specjalistycznych usług opiekuńczych ustawodawca postanowił, iż właściwe do świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych są osoby ze specjalistycznym przygotowaniem (art. 50 ust. 4 ustawy), to jednak uchwała nie może normować kwestii podmiotowych dotyczących świadczenia usług (także samych usług opiekuńczych). Rada Gminy została upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. Kwestionowana uchwała powinna, zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie

świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy. Tym samym, brak jest po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku, na podstawie, którego możliwe jest częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, co wynika z Rozdziału II pkt 5 załącznika do uchwały. Jednocześnie należy wskazać, iż Rada w przedmiotowym postanowieniu, określając krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku o zwolnienie z opłat za usługi opiekuńczych (osoba uprawniona lub pracownika socjalnego), dokonała modyfikacji przepisów ustawy o pomocy społecznej - art. 102 ust. 1, co stanowi istotne naruszenie prawa. W rozdziale III pkt 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, rozliczanie odpłatności następuje w oparciu o potwierdzoną przez świadczeniobiorców „kartę pracy„. Postanowienie powyższe nie odnosi się do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie stanowi też określenia trybu ich pobierania. Wykracza poza zakres przyznanej radzie gminy kompetencji, na podstawie wyżej powołanego art. 50 ust. 6 ustawy. Uregulowanie to zostało, zatem wprowadzone bez podstawy prawnej. Powyższe dotyczy również dalszych postanowienia tego rozdziału (pkt 2 i 3).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Świętokrzyski

**Agata Katarzyna Wojtyszek**