



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/108/10

Lublin, 2010-03-29

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/300/10 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 16 lutego 2010r. 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 zwalniania z opłat jak również trybu ich pobierania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XLV/300/10 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 16 lutego 2010r. 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 zwalniania z opłat jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/300/10 Rady Gminy Stoczek Łukowski została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2010r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu 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.

W Załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Stoczek Łukowski zawarła regulacje dotyczące zasad przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Stosownie do treści § 1 Załącznika Nr 1 do uchwały *pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi przysługuje osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób a jest jej pozbawiona.*

Przedmiotowy zapis stanowi powtórzenie art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W tym miejscu zauważyć wypada, że ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany).

Jako dodatkowy zarzut należy podnieść, że Rada, ustalając katalog osób uprawnionych do korzystania z usług opiekuńczych, wykroczyła poza delegację wynikającą z art. 50 ust. 6 ww. ustawy, który przyznaje radzie gminy kompetencję tylko do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i w ramach tego upoważnienia Rada może realizować swoje kompetencje prawodawcze. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w swoim wyroku z dnia 13 września 2007 r., w którym stwierdził, że "Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia" (sygn. akt II SA/Op 350/07 niepubl.).

Podobne uwagi dotyczą również § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, który stanowi powtórzenie art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z brzmieniem § 3 Załącznika Nr 1 *usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczno-sanitarną, pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktu z otoczeniem, a w szczególności:*

- a. przygotowanie bądź dostarczanie posiłków i pomoc w ich spożyciu*
- b. dbanie o czystość podopiecznego oraz jego otoczenia*
- c. paleniu w piecu, przynoszeniu węgla, przynoszeniu wody, drewna itp.*
- d. robienie zakupów art. spożywczych, leków i innych artykułów niezbędnych w gospodarstwie domowym oraz rozliczanie się z podopiecznym z wydanych pieniędzy na podstawie zeszytu rozliczeń*
- e. zamawianie wizyt lekarskich*
- f. kontakt z lekarzem rodzinnym, pielęgniarką środowiskową, pracownikiem socjalnym*
- g. motywowanie podopiecznego do samodzielności w wykonywanych czynnościach samoobsługowych*
- h. dążenie do zmniejszenia poczucia izolacji*
- i. podtrzymywanie indywidualnych zainteresowań podopiecznego*
- j. pomoc w załatwianiu spraw urzędowych oraz dokonywanie wszelkich opłat*

Należy jednoznacznie stwierdzić, iż wyżej przedstawiony zapis uchwały stanowi wykroczenie poza kompetencję przypisaną organowi stanowiącemu gminy przez art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Rada na podstawie niniejszego unormowania ustawowego posiada upoważnienie jedynie do określenia warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. W żaden sposób natomiast nie wynika ze wskazanej regulacji prerogatywa Rady do ustalania zakresu usług opiekuńczych.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006r. (IV SA/Wr 637/04, publ. w Dz. Urz. Dolno. 2007/4/25), w którym Sąd orzekł, 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. Oznacza to, że przepis ten nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do odrębnego definiowania i konkretyzowania elementów składających się na wykaz czynności w ramach wykonywania usług opiekuńczych. Powyższa materia znajduje swe unormowanie w przepisie prawnym rangi ustawowej, tak więc nie może wynikać z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, jakim jest omawiana uchwała Rady Gminy Stoczek Łukowski. Reasumując, należy stwierdzić, że unormowanie zawarte § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały narusza przepisy prawa w sposób istotny.

Powyższe uwagi odnoszą się także do § 4 wskazanego załącznika, w którym Rada skonkretyzowała czynności wykonywane w zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych.

Załącznikiem Nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada określiła szczegółowe warunki 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.

Zgodnie z brzmieniem § 3 ww. Załącznika *Kierownik Ośrodka co roku określa w zarządzeniu koszt 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Treść powołanego przepisu w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Wśród szczegółowych warunków odpłatności nie można pominąć kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania.

Tymczasem Rada Gminy jako organ właściwy do określenia kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej wskazała Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej.

Treść § 3 Załącznika Nr 2 do uchwały niweczy intencje prawodawcy, który do unormowania szczegółowych zasad odpłatności, w tym wysokości kosztu usługi, wyznaczył radę gminy, a jako akt prawny, w którym ma to nastąpić, przewidział akt prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru Rada nie miała podstaw do upoważnienia (a zarazem zobowiązania) Ośrodka Pomocy Społecznej do określania kosztu usług opiekuńczych i specjalistycznych

usług opiekuńczych. Bez znaczenia prawnego jest fakt, że w § 2 ww. Załącznika Rada określiła sposób wyliczania kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Przepis § 3 ww. Załącznika do uchwały stanowi przykład tzw. subdelegacji, czyli przekazania określonego upoważnienia uzyskanego na mocy ustaw (przez radę gminy) innemu organowi (w tym przypadku OPS). Tymczasem organ, który uzyskał upoważnienie nie może go przekazać innemu organowi chyba, że zezwala na to sama ustawa upoważniająca. Przepis, który stał się podstawą tej uchwały na to jednak nie zezwala. Zatem organ upoważniony musi działać sam, nie może kompetencji uzyskanych w drodze ustawy przekazać żadnemu innemu organowi.

Tym samym postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji do właściwości ośrodka pomocy społecznej jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05, niepubl.; z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 600/04, Dz. Urz. Woj. Dolnośl. 2007/4/26).

Art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę gminy do określenia, w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania tych opłat. Tym samym ustawodawca upoważniając radę gminy, ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały.

Realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy sformułowanie "Rada gminy określa" nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

Postanowienie § 3 Załącznika Nr 2 przekazujące kompetencję do ustalenia kosztu jednej godziny usługi Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej powoduje, że uchwała ta nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie normuje bowiem szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Zdaniem organu nadzoru, popartym powołanym wyżej orzecznictwem sądownoadministracyjnym, z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy wysokości kosztu usług opiekuńczych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Uchwała, która nie wypełnia zakresu upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy do

przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz ustalania odpłatności za te usługi.

A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Pobocznie należy zauważyć, że § 6 ww. Załącznika Nr 2 także dotknięty jest wadą prawną.

Zgodnie z brzmieniem uchwalonego przez Radę przepisu w *szczególnie uzasadnionych przypadkach zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi określonej w tabeli stanowiłoby dla osoby korzystającej z usług nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy Kierownik Ośrodka na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zobowiązanej do zwrotu może odstąpić od żądania takiego zwrotu za dany okres w części lub w całości.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Rada gminy została upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie zaś do określenia przypadków zastosowania odstępstw od żądania zwrotu. Te ostatnie wyczerpująco normuje art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zaś oceny ich zaistnienia dokonuje każdorazowo kierownik ośrodka pomocy społecznej. Rada gminy nie posiada żadnych uprawnień w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/300/10, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stoczek Łukowski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy
Stoczek Łukowski