



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 listopada 2017 r.

Poz. 4699



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.411.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 listopada 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/270/17 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 października 2017 roku 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 zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej jej § 1, § 2 i § 4 ust. 3.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/270/17 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 października 2017 roku 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 zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej jej § 1, § 2 i § 4 ust. 3.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/270/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2017 r.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).

Zgodnie z treścią tego 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia

uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *usługi opiekuńcze zgodne z ustawą o pomocy społecznej świadczone są 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*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, rozstrzyga bowiem ustawa o pomocy społecznej, stanowiąc, że 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 (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że 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 może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do ich modyfikowania poprzez odmienne kształtowanie kręgu osób, którym może być przyznane omawiane świadczenie.

Regulacje dotyczące osób uprawnionych do otrzymania świadczenia nie stanowią ani warunków przyznawania i odpłatności za usługi, ani warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat, ani też trybu ich pobierania, a zatem nie mieszczą się w granicach kompetencji prawodawczej (por. Jakub Wilk, Uchwała rady gminy w sprawie gminnych usług opiekuńczych – szczegółowe warunki przyznawania gminnych usług opiekuńczych, LEX 2016).

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, „norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się 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”.

Jak stanowi § 1 ust. 2 uchwały *usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kazimierzu Dolnym na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, albo innej osoby (np. członka rodziny, lekarza, pielęgniarki środowiskowej) lub z urzędu na wniosek pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego*.

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. Uchwała powinna zatem ograniczać się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę, przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tym samym, brak jest po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do ustalenia w uchwale, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek czy z urzędu i kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku. Wskazane kwestie zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

Jak stanowi § 1 ust. 3 uchwały *zakres specjalistycznych usług opiekuńczych w zakresie rehabilitacji fizycznej i usprawniania zaburzonych funkcji organizmu określa w zaświadczeniu lekarz prowadzący lub specjalista rehabilitacji lub fizjoterapii*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Rada gminy nie posiada uprawnienia do określenia dokumentów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz miejsce świadczenia usług.

Dodać przy tym należy, że zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zalecenie lekarskie wymagane jest tylko w zakresie usług opiekuńczych, przy świadczeniu jednego konkretnego rodzaju usług - pielęgnacji.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt II SA/OI 42/15).

Przedmiotowa uchwała posiada walor przepisu powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego jej przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru z przekroczeniem granic upoważnienia z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej została przyjęta również regulacja § 2 uchwały Rady Miejskiej, który stanowi, iż *usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przysługują osobie uprawnionej w miejscu jej zamieszkania i świadczone będą w dni robocze od 1 godziny do 2 godzin dziennie, co stanowić będzie miesięcznie do 40 godzin usług.*

Rada gminy nie posiada uprawnień do określenia wymiaru, okresu oraz miejsca świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Regulacją § 4 ust. 3 uchwały, Rada Miejska ustaliła przesłanki zaprzestania dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jak stanowi wskazany przepis uchwały *zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w przypadku śmierci osoby samotnej.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w zakresie kompetencji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie stanowi ani o warunkach przyznawania i odpłatności za usługi, ani o warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, ani o trybie ich pobierania.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 ww. ustawy należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W myśl art. 104 ust. 4 ustawy, to organ który wydał decyzję w sprawie podejmuje także decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków oceniając czy w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy zostały spełnione przesłanki z art. 104 ust. 4. Oznacza to, że zaistnienie przesłanek odstąpienia od żądania zwrotu należności pozostawione zostało do uznania organu wydającego decyzję w tej sprawie, a rada gminy nie ma kompetencji, aby takie przypadki wskazywać czy precyzować - jak to ma miejsce w § 4 ust. 3 uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/270/17 we wskazanym zakresie 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO  
**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym
- 2) Burmistrz Kazimierza Dolnego