



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 21 maja 2021 r.

Poz. 2299



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.152.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 19 maja 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/138/2021 Rady Gminy Dzierzkowice z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczególnych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od 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 2020 r., poz. 713, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/138/2021 Rady Gminy Dzierzkowice z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczególnych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XX/138/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 kwietnia 2021 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876, 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.

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 ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek 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 § 3 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Dzierzkowice określiła w formie tabeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Rada Gminy ustaliła wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego.

Zgodnie z tabelą, odpłatność wynosi w przypadku osoby samotnie gospodarującej:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 120% - 10%,
- 121% - 150% - 20%,
- 151% - 200% - 30%,
- 201% - 250% - 40%,
- 251% - 300% - 60%,
- 301% - 400% - 80%,
- 401% - powyżej - 100%.

Natomiast w przypadku osoby gospodarującej w rodzinie odpłatność wynosi:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 120% - 20%,
- 121% - 150% - 30%,
- 151% - 200% - 40%,
- 201% - 250% - 50%,
- 251% - 300% - 70%,
- 301% - 400% - 90%,
- 401% - powyżej - 100%.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że ustalone w tabeli zasady odpłatności nie obejmują osób o dochodach w przedziałach: od 100% do 101%, od 120% do 121%, od 150% do 151%, od 200% do 201%, od 250% do 251%, od 300% do 301% oraz od 400% do 401% kryterium dochodowego. Dla tych grup osób Rada Gminy nie wyznaczyła zasad odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6 ww. ustawy, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania odpłatności za usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Brak jasnych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób o dochodach w ww. przedziałach powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru wadliwość regulacji zawartych w wierszach od 3 do 9 tabeli skutkuje niewypełnieniem delegacji ustawowej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Pominięcie przez Radę Gminy któregokolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na

ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Uchwała jest obciążona także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że *pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi przysługuje osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są takiej pomocy pozbawione (ust. 1); usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane także osobom, które wymagają pomocy innych osób a rodzina, w tym wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 2); pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych może być przyznana w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach, w zależności od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dzierzkowicach oraz możliwości finansowania ośrodka (ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

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.

Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 554/14, WSA w Poznaniu wskazał, 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.*

W § 2 załącznika do uchwały przyjęto, że *usługi opiekuńcze obejmują czynności pielęgnacyjne, higieniczne, zdrowotne oraz gospodarcze wykonywane przez opiekunkę w ramach umowy zlecenia (ust. 1); Specjalistyczne usługi opiekuńcze to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (ust. 2).*

Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4 ustawy).

Rada Gminy nie posiada uprawnień do odrębnego definiowania i konkretyzowania elementów składających się na wykaz czynności w ramach wykonywania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Powyższa materia znajduje bowiem swoje unormowanie w przepisach rangi ustawowej.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, *przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych*. Powyższe stanowisko potwierdza także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 302/13.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały przyjęto, iż *szczegółowy zakres, okres i miejsce świadczenia usług oraz wysokość odpłatności ponoszona przez świadczeniobiorcę określa się w decyzji administracyjnej*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 2 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stanowisko takie wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13) stwierdzając, że: *„Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnych określa art. 107 k.p.a. (...)”*.

W § 5 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *odstępuje się od pobierania odpłatności za usługi świadczone w miesiącu, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego 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 organ, który wydał decyzję w sprawie podejmuje także decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków. 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.

Zgodnie z § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach gdy ponoszenie opłaty za usługi stanowiłoby dla osoby zobowiązanej lub jej rodziny nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, w szczególności w związku z:

a) korzystaniem z co najmniej dwóch rodzajów usług,

- b) koniecznością ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub ośrodka wsparcia i wszelkiego typu placówkach opiekuńczo-wychowawczych i leczniczo-rehabilitacyjnych,
- c) występowaniem w rodzinie więcej niż jednej osoby wymagającej pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych,
- d) udokumentowanym zdarzeniem losowym,
- e) przypadkiem niepełnosprawności lub długotrwałej choroby powodujących znaczny wzrost kosztów utrzymania w tym wydatków związanych z leczeniem udokumentowanych stosownym zaświadczeniem lekarskim.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Redakcja § 6 ust. 3 wskazuje, że Rada Gminy nie wymieniła w sposób kompleksowy przesłanek, od których zależy częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Posłużenie się w regulacji § 6 ust. 3 zwrotem: „w szczególności” przesądza o tym, że wyliczenie następujące w punktach oznaczonych lit. a) - e) nie ma charakteru wyczerpującego, a tym samym są inne, nie określone w tym wyliczeniu przesłanki zwolnienia od opłat.

Taki zapis uchwały wprowadza zatem swobodne uznanie organu stosującego uchwałę przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie z opłaty za usługi opiekuńcze i skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Rada gminy powinna tak określić okoliczności występujące po stronie uprawnionego do korzystania z usług opiekuńczych uzasadniające całkowite bądź częściowe zwolnienie z opłat, aby Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej wiedział, jakimi kryteriami ma się kierować dokonując zwolnienia.

Jako akt prawa miejscowego uchwała winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Jak już wywiedziono powyżej, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 kwietnia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Gl 1237/17). Zasady odpłatności za usługi winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy obniżenie odpłatności, mieli równe szanse na czynienie o to starań.

Stosownie do § 7 załącznika do przedmiotowej uchwały, *usługi opiekuńcze przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej na podstawie:*

1. *wywiadu środowiskowego,*
2. *dokumentów potwierdzających wysokość dochodów oraz innych niezbędnych do przyznania pomocy,*
3. *zaświadczenia lekarskiego:*

- *w przypadku usług opiekuńczych od lekarza pierwszego kontaktu*

- *przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych od lekarza specjalisty*

4. *rodzinnych wywiadów środowiskowych u małżonka, zstępnych i wstępnych osób ubiegających się o pomoc, którzy prowadzą oddzielne gospodarstwo domowe lub zamieszkują oddzielnie.*

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 uprawnień do określenia dokumentów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz miejsce świadczenia usług.

Jednocześnie należy zauważyć, iż regulacja § 7 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności również z zasadami postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (§ 1). Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

Tymczasem wskazane wyżej postanowienia uchwały uzależniają realizację określonych uprawnień od dysponowania dokumentacją potwierdzającą stan zdrowia oraz posiadania zaświadczeń lekarskich, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych.

O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w toku prowadzonego przez siebie postępowania administracyjnego. 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/Ol 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 zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy Rada Gminy 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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/138/2021 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

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Dzierzkowice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Dzierzkowice