



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 grudnia 2018 r.

Poz. 5538

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.484.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 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 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr BRM.0007.93.2018 Rady Miejskiej w Ornećcu** z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania w części dotyczącej § 2, § 3, § 4, § 5, § 7 § 9, w zakresie sformułowania: „... do 25 następnego miesiąca”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ornećcu, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.), określiła warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, 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.

Stosownie do art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący 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 ramach wytyczonego przez ustawodawcę w ww. przepisie upoważnienia, mieści się 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 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 554/14).

Działając na podstawie cytowanych przepisów, Rada Miejska w Ornećcu postanowiła w § 2 uchwały, że podstawę do przyznania Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych stanowią wnioski osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego oraz wywiad środowiskowy sporządzony zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (ust. 1) oraz, że pomoc w formie Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych może być przyznana z urzędu (ust. 2).

Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej, regulowany jest przepisami ustawy o pomocy społecznej. Z art. 102 ww. ustawy wynika, iż świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Pomoc społeczne może być udzielana z urzędu (ust. 2).

Tym samym, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do ustalania w podjętym akcie, czy usługi *opiekuńcze* są przyznawane na wniosek czy z urzędu.

Wadliwymi, są także przepisy § 3 uchwały, w myśl którego decyzję o przyznaniu lub odmowie pomocy w formie Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych po przeprowadzeniu wywiadu rodzinnego sporządzonego przez pracownika socjalnego, przy rozważeniu całokształtu okoliczności uzasadniających przyznanie lub odmowę, podejmuje Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ornecie oraz § 4 uchwały, który stanowi, że przyznanie Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych, ustaleniu ich zakresu i trybu pobierania opłaty, a także odmowa przyznania następuje w drodze decyzji administracyjnej, a także § 5 ust. 4 uchwały, przewidujący iż w indywidualnych przypadkach, w których istnieje uzasadniona potrzeba zwiększenia maksymalnego wymiaru czasu pracy Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych decyzję podejmuje Dyrektor MGOPS.

Regulacja ta wykracza poza kompetencję Rady, bowiem przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, w formie decyzji administracyjnej, następuje z mocy art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, a nie na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy. Norma kompetencyjna, w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej.

Bez podstawy prawnej Rada wprowadziła do ww. uchwały pozostałe regulacje § 5, zgodnie z którymi:

- usługi Opiekuńcze i Specjalistyczne Usługi Opiekuńcze przyznawane są w wymiarze tygodniowym (ust. 1);
- usługa opiekuńcza nie może trwać krócej niż 60 min (ust. 2);
- minimalny tygodniowy wymiar godzin Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych Usług Opiekuńczych wynosi 1 godzinę, maksymalny to 28 godzin tygodniowo (ust. 3).
- w mieszkaniach chronionych wprowadza się dyżur nocny w godz. 22.00 – 6.00. Koszty godzin pokrywa Gmina zgodnie ze stawką godzinową (ust. 5).

W ocenie organu nadzoru, rada nie jest umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały cytowanych postanowień, gdyż takie uregulowania nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w żadnym razie, nie można także wywieść upoważnienia do ustalenia wymiaru, czy zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, gdyż tę kwestię reguluje ustawa o pomocy społecznej w przepisach art. 50 ust. 3 i 4 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r., sygn akt IV SA/Wr 302/13). Art. 50 ust. 4 przedmiotowej ustawy, stanowi bowiem, że specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Wylimitowanie z obrotu prawnego wymaga również § 7 ust. 1 uchwały, stanowiący, że Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ornecie, na wniosek osoby korzystającej z usług jak również na wniosek pracownika socjalnego, może zwolnić osobę z odpłatności całkowicie lub częściowo, szczególnie z powodu wysokich kosztów leczenia, trudnej sytuacji życiowej lub rodzinnej oraz z innego ważnego powodu, jeżeli odpłatność stanowi dla tej osoby nadmierne obciążenie lub też niweczy skutki udzielanej pomocy, a w szczególności, jeżeli: z przeprowadzonej analizy wydatków osoby / rodziny, uwzględniającej najniezbędniejsze potrzeby wynika, że osoba nie jest w stanie ponieść klęski żywiołowej lub ekologicznej (pkt 2).

Powołany przepis § 7 uchwały nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy określa szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. W powołanym art. 50 ust. 6 ustawy ustawodawca wskazał, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi *opiekuńcze* i specjalistyczne usługi *opiekuńcze*. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie, polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz wskazaniu odrębnych przesłanek

uzasadniających częściowe zwolnienie z opłat. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać regulację, która umożliwi organowi wydającemu decyzję, przyznanie częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi *opiekuńcze*, według własnego uznania, na podstawie wspólnych przesłanek.

Podkreślić trzeba, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada Miejska powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11).

Stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 uchwały, skutkuje zatem koniecznością wyeliminowania również ust. 2 ww. § 7, stanowiącego, że zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 przyznaje się na czas określony. Pozostawienie cytowanego przepisu w brzmieniu przyjętym przez Radę Miejską w Ornece skutkuje tym, że jego adresat nie wie, w jaki sposób ma się zachować, a przecież nie powinien mieć on żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis.

Na koniec zakwestionować, w części należy § 9 uchwały, zgodnie z którym osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze za dany miesiąc wnoszą opłatę do dnia 25 następnego miesiąca przelewem na konto bankowe Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ornece.

Rada określiła więc termin uregulowania należności za usługi *opiekuńcze*. Powołany fragment § 5 pkt 1 załącznika do uchwały również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Organ stanowiący gminy nie jest właściwy do regulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Zgodnie z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej, wysokość należności, z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Podsumowując, wskazać trzeba, że częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej, w tym zakresie, nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej.

W związku z tym, rozstrzygnięto, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki