



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 22 czerwca 2023 r.

Poz. 3441

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.242.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność **uchwały Nr XLVI/288/23 Rady Gminy Świątajno** z dnia 11 maja 2023 r. 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 tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świątajno, na sesji w dniu 11 maja 2023 r., podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem wyżej wymienionej uchwały jest określenie 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 i trybu ich pobierania.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Zgodnie z powyższym, Rada Gminy Świątajno, podejmując uchwałę w sprawie ustalenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, powinna określić wszystkie wymienione w powyższym przepisie elementy, tj:

- szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze,
- szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze oraz
- tryb pobierania tych opłat.

Analiza ww. uchwały Rady Gminy Świątajno wykazała, iż rada podejmując ją, nie wypełniła delegacji ustawowej. Nie określiła bowiem szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W § 7 ust. 1 uchwały, rada gminy wprowadziła regulację, z której wynika, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba zainteresowana może na wniosek lub z urzędu zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z opłat za usługi, wyliczając w formie katalogu otwartego okoliczności umożliwiające skorzystania ze zwolnienia.

W ocenie organu nadzoru, treść § 7 ust. 1 uchwały, nie wypełniania dyspozycji ww. art. 50 ust. 6 ustawy. Pełna realizacja dyspozycji ustawowej polega bowiem **na precyzyjnym określeniu przesłanek**, uzasadniających zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze, których regulacja dotyczy. Postanowienia § 7 ust. 1 uchwały umożliwiają natomiast, z uwagi na jego ogólne sformułowanie oraz katalog otwarty okoliczności uzasadniających zwolnienie z opłat za usługi, organowi wydającemu decyzję dokonywanie

całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za świadczone usługi, według własnego uznania oraz uwzględniając również inne okoliczności, co w istocie powoduje, iż to organ wydający decyzję, a nie rada gminy, określi warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty.

Należy również podkreślić, że z treści powołanego wyżej przepisu, jednoznacznie wynika, że ustalenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych determinuje wysokość opłaty, stanowiąc jeden z kluczowych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Tymczasem Rada Gminy Świętajno przyjęła w § 5 ust. 3 i ust. 4 uchwały generalną zasadę, iż „cena jednej godziny świadczenia usług, o której mowa w ust. 1 wynika z najkorzystniejszej oferty złożonej w czasie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a kierownik Ośrodka, w przypadku wzrostu ceny 1 godziny usług opiekuńczych, przedstawi Radzie Gminy tą cenę do zatwierdzenia”.

Rada gminy ww. kwestionowanymi postanowieniami uchwały wprowadziła możliwość zmiany, ustalonej w rozdziale 5 wysokości ceny jednej godziny usług, co pozostaje w sprzeczności z upoważnieniem wynikającym z ww. art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Trzeba mieć bowiem na względzie, że to z uchwały organu stanowiącego gminy osoby zainteresowane powinny czerpać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1218/14 ; wyrok WSA w Olsztynie z 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 42/15).

Zgodnie z poglądami doktryny oraz judykatury ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych 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.

W § 2 pkt 3 uchwały Rada Gminy wprowadziła bez ustawowego upoważnienia definicję usługi, która stanowi jednocześnie modyfikację przepisów art. 50 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, w których ustawodawca określił zakres usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 4 ust. 4 uchwały.

Rada Gminy w § 3 ust. 1 uchwały ustalając katalog osób uprawnionych do korzystania z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, wykroczyła poza delegację wynikającą z wyżej powołanego art. 50 ust. 6 ustawy, który przyznaje radzie gminy kompetencje tylko do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Katalog osób uprawnionych został określony w ustawie o pomocy społecznej w ust. 1 i 2 powyższego przepisu. Dodatkowo należy nadmienić, że kwestionowany przepis uchwały stanowi modyfikację przepisów art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

W ust. 3 § 3 uchwały postanowiono, że specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na podstawie zaświadczenia wydanego przez lekarza, w którym określono stan zdrowia oraz rodzaj zalecanych specjalistycznych usług opiekuńczych.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 powołanej ustawy, usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Z regulacji powyższej wynika, iż posiadanie zalecenia lekarskiego jest niezbędne jedynie przy ubieganiu się o świadczenie jednego konkretnego rodzaju usługi, a mianowicie pielęgnacji. Przyjęcie zatem, iż podstawą przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest posiadanie zaświadczenia lekarskiego, spowodowało zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. A zatem i powyższa regulacja, w tym zakresie stanowi przekroczenie upoważnienia, zawartego w powołanym art. 50 ust. 6 ustawy, stanowiącego podstawę do podjęcia badanej uchwały.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie z orzecnictwem sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. IV SA/Gl 428/08, który stwierdził, iż: "rada gminy przekracza uprawnienia zawarte w delegacji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdy rozszerza konieczność przedłożenia zaświadczenia lekarskiego przy korzystaniu z wszelkich

usług opiekuńczych, albowiem art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, wymaga takiego zalecenia lekarskiego jedynie przy świadczeniu jednego rodzaju usług tj. pielęgnacji."

Za niedopuszczalne należy uznać również przepisy § 3 ust. 4 oraz § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały określające elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna, w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do podejmowania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać tylko wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV S.A./Wr 302/13).

W § 4 ust. 2, ust. 3 oraz ust. 5 uchwały rada uregulowała sposób przyznania usług. Taka regulacja oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy. Materia ta uregulowana została ustawą, zatem niedopuszczalne jest powtórzenie jej w akcie lokalnym. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. Zauważyć należy, że 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. Należy więc stwierdzić, że uchwała rady gminy nie może regulować kwestii związanych z wydaniem *decyzji* administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzone zostały również postanowienia § 4 ust. 6 uchwały, określające formy usług opiekuńczych.

Rada gminy nie ma kompetencji do konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Ustanowienie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Powyższe znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 296/10, w którym Sąd stwierdził, iż: „art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia ani nie uprawnia rady gminy do definiowania bądź konkretyzowania rodzaju lub określania zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług”.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Zauważyć przy tym należy, iż niepełna realizacja przez Radę Gminy Świętajno upoważnienia ustawowego w ww. zakresie uniemożliwia prawidłowe wykonywanie podjętej uchwały, koniecznym jest zatem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVI/288/23 w całości.

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