

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

#### **NR NK-I.4131.241.2019.ACZE**

z dnia 5 grudnia 2019 r.

#### **Rada Gminy Zwierzyn**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 t.j.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zwierzyn z dnia 30 października 2019 r. nr XIII/73/2019 w sprawie określenia szczegółowych warunków 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 trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 października 2019 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr XIII/73/2019 w sprawie określenia szczegółowych warunków 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 trybu ich pobierania. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta istotnie narusza prawo, tj. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.2019.1507 j.t.). Stosownie do wskazanego 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. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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 opłatę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 637/04 ).

Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie ww. przepisu jest aktem prawa miejscowego. Rada wykonując to upoważnienie powinna precyzyjnie i kompleksowo je zrealizować. W § 1 badanej uchwały Rada wskazała, iż „Określa się szczegółowe warunki przyznawania oraz odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczone w miejscu zamieszkania podopiecznych oraz zasady zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.”

Natomiast w treści uchwały Rada Gminy Zwierzyn nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Uchwała w przyjętym przez Radę brzmieniu nie określa w ogóle warunków przyznawania tych usług. Określa natomiast częściowo i to błędnie tryb ich przyznawania, ustalając, że „wymiar i zakres przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest uzależniony od sprawności fizycznej świadczeniobiorcy, objętej pomocą usługową, od aktualnych potrzeb świadczeniobiorcy oraz możliwości rodziny co do zapewnienia opieki oraz możliwości ich realizacji - określonych w drodze wywiadu środowiskowego.” (§ 5 ust.4 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, Rada w § 2 i § 8 ust. 1 uchwały, wbrew art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, określiła tryb, w jakim przyznawane jest świadczenie, tj. wskazała, na czyj wniosek przyznawane są usługi opiekuńcze oraz postanowiła, że usługi te mogą być przyznawane z urzędu.

Z art. 50 ust. 6 ustawy wynika natomiast, iż Rada Gminy upoważniona została wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi. Kwestionowany w tej części zapis powinien zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Przesłanki te winny odnosić się do sytuacji adresatów normy, tj. osób, o których mowa w art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (świadczeniobiorców). 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 społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Tym samym należy stwierdzić brak, po stronie organu stanowiącego gminy, kompetencji do ustalania w podjętym akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek czy z urzędu.

Ponadto organ nadzoru sygnalizuje iż zapis § 3 ust. 1 uchwały, który mówi iż „Świadczenie usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych odbywa się za odpłatnością.” jest sprzeczny z zapisami tabeli (§ 3 ust. 2 uchwały), w której przedziały procentowe do 100% kryterium, przewidują świadczenie usług „Nieodpłatnie”. Jednocześnie należy wskazać iż § 3 ust. 2 uchwały, Rada Gminy określiła tabelę odpłatności za usługi. W wierszu I i II tabeli Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotowy osób uprawnionych do uzyskania pomocy w postaci usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wyłącznie do osób samotnie gospodarujących i osób w rodzinie.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy *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. Z kolei zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Z kolei z przepisu art. 6 pkt 9 ustawy wynika, iż za osobę samotną uważa się osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych. Natomiast za osobę samotnie gospodarującą – w myśl art. 6 pkt 10 ustawy - uważa się osobę prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe. Z powołanych wyżej przepisów wynika zatem, iż osoba samotna oraz osoba samotnie gospodarująca to odrębne kategorie podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Tymczasem, Rada Gminy w uchwale określiła odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wyłącznie dla osób samotnie gospodarujących i osób w rodzinie, podczas gdy powinna to uczynić w*

stosunku osób samotnych i osób w rodzinie. Osoba samotnie gospodarująca to kategoria podmiotowo węższa niż osoba samotna (tak art. 6 pkt 9 ustawy i art. 6 pkt 10 ustawy). W związku z powyższym należy uznać, iż regulacja w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna.

W § 4 uchwały Rada Gminy ustaliła: koszt za jedną godzinę usług opiekuńczych (§ 4 ust. 1 uchwały) oraz koszt za jedną godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (§ 4 ust. 3 uchwały). Natomiast w § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 uchwały Rada wprowadziła zapisy dotyczące zmiany ustalonych kwot za 1 godzinę. Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia ceny jednej godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej przez Radę Gminy jest niedopuszczalne. W tym miejscu należy wskazać, iż obowiązujące przepisy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zakładają zmianę wysokości minimalnej stawki godzinowej, a ustawodawca określił szczegółowo zasady i tryb obowiązujący przy zmianie wysokości ww. stawki. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U.2018.2177 t.j.) *jeżeli Rada Dialogu Społecznego nie uzgodni w terminie, o którym mowa w ust. 3, wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym oraz nie ustali wysokości minimalnej stawki godzinowej w roku następnym, Rada Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 15 września każdego roku, wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym, a także wysokość minimalnej stawki godzinowej w roku następnym wraz z terminem zmiany tych wysokości. Wysokość minimalnego wynagrodzenia, a także wysokość minimalnej stawki godzinowej ustalone przez Radę Ministrów nie mogą być niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej, o których mowa w ust. 2 pkt 1.*

Powyższe oznacza, że minimalna stawka godzinowa będzie zmieniana na przestrzeni czasu. Rolą organu stanowiącego jest bez wątpienia takie odesłanie do wysokości minimalnej stawki godzinowej, które nie będzie budziło wątpliwości, jaka wysokość stawki obowiązuje w dacie wykonywania czynności przez adresatów przepisów zawartych w uchwale, w tym w szczególności przez organy administracji publicznej w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, iż kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym zawierać zapisy precyzyjne, przejrzyste i jasne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r. sygn. akt K 39/97, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

W ocenie organu nadzoru Rada określając koszt jednej godziny usług oraz zawarcie zapisów dotyczących czynnika wpływającego na zmianę kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych (...) nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy.

Należy podkreślić, iż koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest kluczowym elementem uchwały, mającym bowiem bezpośredni wpływ na wysokość opłaty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 42/15, LEX nr 1789162). W związku z powyższym powinien być on tak zredagowany aby wyrażał intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis.

Ponadto w § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż „Wymiar, zakres i wysokość należnej opłaty jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej”. 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 wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może tylko wynikać z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego upoważnienia. Kompetencji takiej nie można domniemywać ani konstruować (tak wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 302/13).

Kolejnym naruszeniem jest § 5 ust. 3 uchwały, w którym zawarto zapis: „Ogólny zakres usług opiekuńczych określi Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zwierzynie w drodze Zarządzenia”. Zdaniem organu nadzoru Rada powyższym zapisem naruszyła art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Tymczasem Rada Gminy Zwierzyn nie tylko zawężyła zakres koniecznych ustaleń (do ogólnego zakresu usług), ale także wskazała, że jedyną osobą właściwą do ich podjęcia jest Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zwierzynie. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację, działała bez upoważnienia ustawowego do stanowienia w tym zakresie.

W § 6 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że „Liczba faktycznie zrealizowanych godzin ustalana jest przez pracownika Gminnego Ośrodka Pomocy społecznej na podstawie indywidualnej Karty czasu pracy opiekunki (załącznik 1 do Uchwały) podpisanej przez świadczeniobiorcę, członka jego rodziny lub pracownika socjalnego.” Powyższe postanowienie nie odnosi się do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego od opłat, nie stanowi też określenia trybu ich pobierania. Wykracza to poza zakres przyznanej Radzie gminy kompetencji, na podstawie powyżej przywołanego art. 50 ust. 6 ustawy. Uregulowanie to zostało zatem wprowadzone bez podstawy prawnej. Powyższą argumentację należy odnieść również do zapisów § 6 ust. 3 i ust. 4 uchwały w których reguluje się zakres obowiązków opiekunów. W ocenie organu nadzoru regulacje powyższe uchwały dotyczą wyłącznie kwestii wykonywania usługi (zakresu obowiązków) oraz wewnętrznej organizacji Ośrodka Pomocy Społecznej, czyli materii nie objętej upoważnieniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto Rada w § 8 omawianej uchwały postanowiła o częściowych i całkowitych zwolnieniach z ponoszonych opłat, wskazano na okoliczności uzasadniające zwolnienie z ponoszenia odpłatności oraz czas i termin obowiązywania zwolnienia.

Organ nadzoru wskazuje iż Rada regulacją zawartą w § 8 przedmiotowej uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Zdaniem organu nadzoru, Rada określając przesłanki zwolnienia częściowego lub całkowitego z opłaty za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie wskazano odrębnie przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tych opłat, tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia całkowitego, czy też częściowego i w jakim zakresie.

Ponadto należy zauważyć, iż zastosowanie w kwestionowanym przepisie uchwały niedookreślone, nieostre klauzule takie jak „w szczególnie uzasadnionych” (§ 8 ust. 2) i „zdarzeniem losowym” (§ 8 ust. 2 lit c)) wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 k.p.a. i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 k.p.a. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13).

Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z powyższego tytułu. Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy nie tylko określił warunki zwalniania od opłat (tożsame dla częściowego i całkowitego zwolnienia), ale jednocześnie wskazał, na czyj wniosek takie zwolnienie może być przyznane. Rada stanowiąc w tym aspekcie uregulowała kwestie dotyczące już samego trybu, w jakim następuje zwolnienie od omawianych opłat, do czego nie była uprawniona.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, 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. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**