

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.27.2014.AHor
z dnia 7 marca 2014 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XL/213/2014 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania przez Gminę Zwierzyn pomocy w formie usług opiekuńczych, zakresu czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2014 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła Uchwałę Nr XL/213/2014 w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania przez Gminę Zwierzyn pomocy w formie usług opiekuńczych, zakresu czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Gminy Zwierzyn przedmiotowej uchwały stanowił przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej - dalej jako u.p.s., zgodnie z którym "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 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 (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 w/w przepisu stanowi akt prawa miejscowego, a rada realizując upoważnienie ustawowe zobowiązana jest do szczegółowego określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 1 badanej uchwały Rada wskazała, że „określa się szczegółowe zasady przyznawania pomocy w formie usług opiekuńczych oraz zakres czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. W przedmiotowej uchwale Rada nie uregulowała w ogóle kwestii szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 u.p.s. wymaga tymczasem wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze tak, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Pominięcie przez lokalnego prawodawcę w przedmiotowej uchwale specjalistycznych usług opiekuńczych świadczy o nie wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 u.p.s., co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Już z samego tytułu uchwały wynika, że Rada uregulowała w niej m.in. zakres czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych. Szczegółowa regulacja na ten temat znalazła się w § 4 Załącznika Nr 1 „Szczegółowe zasady przyznawania pomocy w formie usług

opiekuńczych oraz zakres czynności wchodzących w skład usług opiekuńczych”, w którym Rada wskazała co należy rozumieć przez usługi opiekuńcze. Tymczasem jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. II SA/Lu 296/10, art. 50 ust. 6 u.p.s. nie upoważnia ani nie uprawnia rady gminy do definiowania bądź konkretyzowania rodzaju lub określania zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług. Rada gminy nie ma kompetencji do odrębnego definiowania i konkretyzowania rodzaju wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Powtórzenie takiego wykazu czynności narusza art. 50 ust. 3 i ust. 4 u.p.s. Sam ustawodawca w art. 50 ust. 3 i 4 u.s.g. wskazał, że usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Zapisy § 4 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały stanowią więc przekroczenie delegacji ustawowej.

Wyjściem poza upoważnienie ustawowe są również zapisy § 1 ust. 1 i 2 Załącznika Nr 1, w których Rada postanowiła, iż: Pomoc w formie usług opiekuńczych przeznaczona jest dla osób samotnych - mieszkańców Gminy Zwierzyn, którzy z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są tej pomocy pozbawieni (ust. 1); Usługi opiekuńcze mogą być również przyznane tym mieszkańcom Gminy Zwierzyn, którzy wymagają pomocy innych osób, a rodzina a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 2). Zapisy te stanowią niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych. O tym komu przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przesądził ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 u.s.g. Zgodnie z ust. 1 art. 50 u.s.g. 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. Natomiast stosownie do ust. 2 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 mogą takiej pomocy zapewnić. Przepisy te nie mogą być „doprecyzowane” przez lokalnego prawodawcę. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych oraz § 118 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Narusza prawo w stopniu istotnym również § 1 ust. 4 Załącznika Nr 1 przedmiotowej uchwały. Rada w sposób sprzeczny z przywołanymi powyżej postanowieniami art. 50 ust. 1 i 2 u.s.g. postanowiła, że „Osobom samotnym i samotnie gospodarującym oraz osobom w rodzinie, których dochód przekracza 350 % kryterium dochodowego, o którym mowa w ust. 3, pomoc w formie usług opiekuńczych nie przysługuje”. Poza tym zapis ten stoi w sprzeczności z postanowieniami Załącznika Nr 2 do uchwały „Szczegółowe zasady ustalania wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze oraz tryb pobierania tych odpłatności, a także zasady częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat”, gdzie w § 3 i § 4 Rada wskazała, iż odpłatność za jedną godzinę usług opiekuńczych dla osób, których dochód w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej wynosi powyżej 350% wynosi 100% ceny za godzinę usługi opiekuńczej.

Niezgodny z prawem jest również zapis § 5 Załącznika Nr 1, w którym Rada wskazała, że „Koszt jednej godziny usługi opiekuńczej określany jest w umowach zawartych przez Gminę Zwierzyn z wykonawcami usług”. W orzecnictwie organów nadzoru podkreśla się, że organ stanowiący gminy nie może delegować kwestii ustalenia wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej innemu podmiotowi. Realizacja kompetencji wynikającej z u.p.s. wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze tak, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 u.p.s. wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Uzależniając wysokość kosztu usług od postanowień umowy zawartej z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania, nie jest możliwe prawidłowe ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec konkretnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Problem taki może powstać z przyczyny nieustalenia kosztu przedmiotowych usług przez właściwy, zobowiązany przez ustawę podmiot. Ustalenie ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych niewątpliwie determinuje wysokość opłaty, stanowiąc jeden z kluczowych elementów szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Natomiast zgodnie z wyrokiem tego Sądu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 "Ustanawiając w uchwale wydanej na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. szczegółowe

warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej."

Uchwała wydana na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. powinna ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy. W art. 50 ust. 5 ustawodawca uchwalił, iż „Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia”. Przyznanie usług opiekuńczych powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Ustalaniem zakresu usług opiekuńczych, miejsca i okresu ich realizacji, jak wynika z przywołanego przepisu ustawy, zajmuje się ośrodek pomocy społecznej. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedzone jest najczęściej przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego przez pracowników ośrodka. Za sprzeczny z art. 50 ust. 5 u.p.s. należy więc uznać przepis § 3 Załącznika Nr 1 badanej uchwały, w których Rada uchwaliła, że podstawą świadczenia usług opiekuńczych jest decyzja Wójta Gminy Zwierzyn.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu 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

Teresa Kaczmarek