



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 sierpnia 2015 r.

Poz. 2719



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.364.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 27 sierpnia 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 17 lipca 2015r.
w sprawie szczegółowych zasad przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług
opiekuńczych, zasad i trybu ustalania i pobierania opłat za te usługi jak również warunków
częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, w części obejmującej jej § 3.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 17 lipca 2015r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, zasad i trybu ustalania i pobierania opłat za te usługi jak również warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, w części obejmującej jej § 3.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/55/15 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lipca 2015r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Trzeszczany podjęła działając na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r. poz. 163, ze zm.).

Stosownie do treści tego 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.

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, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. 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. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: *usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze obejmują: 1) pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, 2) podstawową opiekę higieniczną, 3) zapewnienie kontaktu z otoczeniem.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia uchwały nie mieszczą się w granicach kompetencji przysługujących radzie gminy określonych w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Rada na podstawie wskazanego unormowania ustawowego posiada upoważnienie jedynie do określenia warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. W żaden sposób natomiast nie wynika ze wskazanej regulacji uprawnienie Rady do ustalania zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada, stanowiąc o ustaleniu zakresu usług opiekuńczych na terenie Gminy Trzeszczany, istotnie naruszyła regulację zawartą w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej. Przepisy te zawierają definicje usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (art. 50 ust. 3). 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).

Należy zatem uznać, że Rada Gminy Trzeszczany nie posiada uprawnienia 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 prawnych rangi ustawowej. Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z uwagi na brak wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie może być modyfikowany czy wręcz ograniczany w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy.

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.

Zgodnie z § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła iż: *zakres i wymiar usług opiekuńczych oraz zakres i miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o:*

- 1) *ocenę sytuacji życiowej, w tym potrzeb wnioskodawcy, przeprowadzoną na podstawie wywiadu środowiskowego;*
- 2) *ocenę możliwości zapewnienia opieki przez rodzinę;*
- 3) *dokumentację potwierdzającą stan zdrowia.*

W ocenie organu nadzoru również powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego radzie gminy. Rada Gminy nie posiada bowiem na gruncie normy kompetencyjnej uprawnienia do określenia kryteriów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz miejsce świadczenia usług.

Jak wspomniano na wstępie rada gminy podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie należy zauważyć, iż takie sformułowanie powyższych przepisów stoi również w sprzeczności 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, oceny możliwości zapewnienia opieki przez rodzinę lub przeprowadzenia wywiadu środowiskowego dotyczącego sytuacji życiowej wnioskodawcy, 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.

Należy także wskazać, iż o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/55/2015, we wskazanym zakresie, 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.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Marian Starownik
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

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