



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 4 stycznia 2016 r.

Poz. 25



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131. 593 .2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 28 grudnia 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/70/2015 Rady Gminy Kurów z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 3 lit. d zd. drugie.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/70/2015 Rady Gminy Kurów z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 3 lit. d zd. drugie.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr IX/70/2015 Rady Gminy Kurów została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2015 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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 któregokolwiek 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).

Stosownie do § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały, zakres i wymiar usług opiekuńczych a także okres 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 pomocy i opieki przez rodzinę;
- 3) dokumentację potwierdzającą sytuację zdrowotną wnioskodawcy, w tym opinię lekarza wydaną w formie zaświadczenia o zalecanej pielęgnacji lub wskazaniach do specjalistycznych usług opiekuńczych.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Rada Gminy nie posiada bowiem uprawnień do określenia kryteriów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz miejsce świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Jednocześnie należy zauważyć, iż regulacja § 1 ust. 3 uchwały 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.

Dodać należy, że zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zalecenie lekarskie wymagane jest tylko w zakresie usług opiekuńczych, przy świadczeniu jednego konkretnego rodzaju usług - pielęgnacji (*podkreślenie moje*).

Wskazać należy ponadto, 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.

Zgodnie z § 3 uchwały, osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności z tytułu świadczenia usług może być częściowo lub całkowicie zwolniona z tej odpłatności *w szczególności* ze względu na:

- a) ponoszenie opłat za usługi opiekuńcze świadczone innym członkom rodziny osoby zobowiązanej,
- b) konieczności udzielania pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, co najmniej dwóm członkom rodziny,

- c) ponoszenie opłat za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, zakładzie opiekuńczo-lecznicznym, wszelkiego typu placówkach opiekuńczo-wychowawczych i leczniczo-rehabilitacyjnych oraz ośrodkach wsparcia,
- d) okoliczności wynikające z niepełnosprawności, śmierci członka rodziny, strat materialnych powstałych w wyniku zdarzeń losowych lub klęski żywiołowej.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Redakcja § 3 uchwały wskazuje, że Rada Gminy nie wymieniła w sposób kompleksowy przesłanek, od których zależy częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

O ile bowiem przepis § 3 uchwały wymienia przesłanki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o tyle użyty w tym przepisie zwrot: „w szczególności” wskazuje na to, iż są inne, nie określone w tym przepisie przesłanki zwolnienia od tej opłaty.

Taki zapis uchwały wprowadza zatem swobodne uznanie organu stosującego uchwałę przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie z opłaty za usługi opiekuńcze i skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Rada gminy powinna tak określić okoliczności występujące po stronie uprawnionego do korzystania z usług opiekuńczych uzasadniające całkowite bądź częściowe zwolnienie z opłat, aby Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej wiedział, jakimi kryteriami ma się kierować dokonując zwolnienia.

Jako akt prawa miejscowego uchwała winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu 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 (kierownik ośrodka pomocy społecznej) wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Oznacza to, że zasady odpłatności za usługi winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy obniżenie odpłatności, mieli równe szanse na czynienie o to starań.

W § 3 lit. d zd. drugie uchwały Rada postanowiła, iż okres zwolnienia z odpłatności oraz przyczyny tego zwolnienia określa się w drodze decyzji wydanej przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

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 zauważyć, że w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego prawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 3 lit. d zd. drugie uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu

wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Stanowisko takie zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13) stwierdzając, że: „*Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnych określa art. 107 k.p.a. (..)*”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/70/2015 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.

Wojewoda Lubelski

**Przemysław Czarnek**

Otrzymuje:

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