



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 498 .2019

Olsztyn, 2 października 2019 r.

URZĄD GMINY LUBOMINO
PUNKT KANCELARYJNY
W PŁYŃEŁO

2019 -10- 04

Nr z dz. k. 5653 Ilość 1
podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), stwierdzam nieważność Załącznika Nr 1 do uchwały Nr X/63/2019 Rady Gminy Lubomino z dnia 29 sierpnia 2019 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 trybu ich pobierania, w części dotyczącej § 3, § 5 ust. 1 i § 6.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 5 września 2019 r., Rada Gminy Lubomino, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507), określiła szczegółowe warunki przyznawania oraz odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczonych w miejscu zamieszkania podopiecznych oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w formie stanowiącego integralną część uchwały Załącznika Nr 1.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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.

W § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Lubomino postanowiła, iż udzielenie pomocy w formie usług opiekuńczych następuje na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, bądź innej osoby - za zgodą osoby zainteresowanej oraz z urzędu, w drodze decyzji administracyjnej. Mając na uwadze – podzielane przez organ nadzoru - poglądy doktryny oraz judykatury, wedle których 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, która polega na wprowadzeniu postanowień wykraczających poza delegację, czy też na powtarzaniu bądź modyfikacji norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Lubomino w § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, wbrew przytoczonym przepisom ustawy o pomocy społecznej, określiła tryb, w jakim przyznawane jest świadczenie, tj. wskazała, na czyj wniosek przyznawane są usługi opiekuńcze oraz, iż 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. Kwestionowana w tej części uchwała powinna 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 społeczne 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 Rada Gminy Lubomino nie była uprawniona do wprowadzenia w kwestionowanym postanowieniu w § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały regulacji, w myśl której udzielenie pomocy w formie usług opiekuńczych następuje w drodze decyzji administracyjnej. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, w formie decyzji administracyjnej, następuje bowiem 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).

Przedstawione wyżej rozważania odnieść należy także do postanowień § 5 ust. 1 i ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, które również modyfikują unormowania ustawowe. W szczególności Rada postanowiła § 5 ust. 1 ww. Załącznika, że na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze lub na wniosek członka rodziny tej osoby i za jej zgodą, albo na wniosek pracownika socjalnego, osoba zobowiązana do odpłatności może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat. Tymczasem, kwestie inicjatywy w tym zakresie reguluje już art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowiący, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

W § 5 ust. 4 ww. Załącznika Rada wskazała natomiast, iż decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z odpłatności podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubominie na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego. Odniosła się zatem do materii uregulowanej już przez ustawodawcę art. 106 ust. 4 ww. ustawy, wedle której 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. Przypomnieć należy także, iż w oparciu o art. 50 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy posiada kompetencję jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, co w niniejszym przypadku uczyniono w § 5 ust. 2 i 3 Załącznika Nr 1 do uchwały.

W § 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że za wykonane usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, zleceniobiorca wybrany w ramach prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, wystawia fakturę. Zleceniobiorca pobiera od podopiecznych odpłatność i przekazuje ją na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubominie. Pobrana odpłatność przekazywana jest jako dochód do urzędu gminy. Powyższe postanowienie nie odnosi się do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, ani szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie stanowi też określenia trybu ich pobierania. Jego adresatem nie jest osoba, na rzecz której świadczona ma być pomoc, lecz de facto podmiot wybrany do realizacji usług opiekuńczych. Uregulowanie to jest elementem ukształtowania stosunku cywilno-prawnego pomiędzy gminą a podmiotem, któremu zlecono świadczenie ww. usług. Wykracza zatem poza zakres przyznanej radzie gminy kompetencji, na podstawie powyżej przywołanego art. 50 ust. 6 ustawy, co oznacza, że zostało wprowadzone bez podstawy prawnej.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lubomino
2. Wójt Gminy Lubomino

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego



Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski