



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 2244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.93.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV332/2024 Rady Gminy Przerośl z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

W dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Przerośl podjęła uchwałę Nr XXXIV/332/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 29 marca 2024 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 18 kwietnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała 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.

Natomiast w myśl art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa powyżej, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwała 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 za usługi sąsiedzkie stanowi akt prawa miejscowego.

W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zaś zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Postanowienia zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, nie powinny być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregoś z tych wymogów, co do zasady, skutkuje nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Rada Gminy Przerośl mocą postanowień § 2 ust. 1 uchwały ustaliła, iż *usługi opiekuńcze świadczone są przez osoby zatrudnione w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Przerośli.*

Jednocześnie ust. 2 tego paragrafu stanowi, że *usługi opiekuńcze sąsiedzkie świadczone są przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Przerośli, w sytuacji kiedy nie ma możliwości przyznania usług opiekuńczych lub na wniosek osoby której mają być świadczone usługi.*

Przeprowadzona analiza wykazała, iż właściwości podmiotu uprawnionego do świadczenia usług sąsiedzkich zostały uregulowane art. 50 ust. 4a stanowiącym, że *Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która:*

- 1) *jest pełnoletnia;*
- 2) *nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 3) *nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 4) *złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług;*
- 5) *zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 6) *ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy;*
- 7) *została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 8) *została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich.”*

W związku z powyższym, przywołane wyżej zapisy § 2 ust. 2 uchwały stanowią nieuprawnioną modyfikację treści art. 50 ust. 4a ustawy.

Ponadto, zapisy dotyczące zatrudnienia cyt.: „*świadczone są przez osoby zatrudnione w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej*” oraz „*na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej...*” - wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Powyższe regulacje nie przewidują możliwości podejmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego regulacji w zakresie form zatrudnienia osób realizujących usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich.

Organ nadzoru zaznacza, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy Przerośl nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17;

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z uregulowaniami art. 50 ust. 6a cyt. ustawy o pomocy społecznej: *„W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.*

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż Rada Gminy Przerośl w podjętej uchwale nie zrealizowała obowiązku wynikającego z treści art. 50 ust. 6a w zakresie **wymiaru usług sąsiedzkich**, bowiem w § 2 ust. 4 uchwały ustaliła jedynie, iż: *„Wymiar liczby godzin świadczonych usług opiekuńczych, usług opiekuńczych sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych ustalany jest indywidualnie: w zależności od potrzeb osoby korzystającej z usług i z uwzględnieniem możliwości Ośrodka.”*

Przeprowadzona analiza kontrolowanej uchwały wykazała również, iż poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej wykracza zapis § 3 ust. 2 uchwały Nr XXXIV/332/2024, stanowiący, iż: *„Odpłatność za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustala się na podstawie wywiadu środowiskowego oraz zasad określonych w poniższej tabeli i wynosi:”*.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (przeprowadzanego w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103. – art. 107 cyt. ustawy) postanowił już bowiem ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

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 – tym samym po ustaleniu i uwzględnieniu sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób ubiegających się o świadczenie z pomocy społecznej.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała również, że Rada Gminy Przerośl nie wypełniła obowiązku wynikającego z cyt. art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej w zakresie określenia **zakresu usług sąsiedzkich**.

Uchwała Nr XXXIV/332/2024 jako akt prawa miejscowego stanowi podstawę zarówno dla składanych wniosków o przyznawanie świadczeń w zakresie usług sąsiedzkich, jak też wydawanych decyzji administracyjnych w tychże sprawach. Tym samym powinna zawierać jasno określony zakres możliwych do przyznania usług sąsiedzkich.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, iż:

- zapis § 1 ust. 2 uchwały stanowi powtórzenie treści art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej;
- zapis § 1 ust. 3 uchwały stanowi powtórzenie art. 50 ust. 3a cyt. wyżej ustawy;
- zapis § 1 ust. 4 uchwały stanowi powtórzenie art. 50 ust. 4 ustawy
oraz zapis § 1 ust. 5 jest powtórzeniem zapisów art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Powyższe stanowi naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z którego wynika zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe naruszenia przepisów prawa istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń