



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 stycznia 2025 r.

Poz. 369

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.6.2025.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały VIII/55/2024 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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.

UZASADNIENIE

W dniu 11 grudnia 2024 r. Rada Gminy Juchnowiec Kościelny podjęła uchwałę Nr VIII/55/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia zakresu usług sąsiedzkich.

Mocą § 2 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich realizowane będą w zakresie obejmującym zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną – pielęgnacyjną niewymagającą specjalistycznego przygotowania oraz pomoc w utrzymaniu kontaktów z otoczeniem”.

W ocenie organu nadzoru w treści ww. przepisu rada nie określiła zakresu usług sąsiedzkich, a jedynie zmodyfikowała treść art. 50 ust. 3a ustawy tym samym powodując, że uchwała Nr VIII/55/2024 nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6a ustawy.

Jak stanowi art. 50 ust. 6 ustawy 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.

Stosownie do treści art. 50 ust. 6a ustawy 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.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Skoro zatem ustawodawca wprost wskazał, że to organ stanowiący określa zakres usług sąsiedzkich, należy stwierdzić, że uregulowanie tej kwestii w uchwale poprzez modyfikację przepisu ustawy o pomocy społecznej nie stanowi prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego.

W celu wypełnienia delegacji ustawowej rada gminy zobowiązana była do określenia w uchwale zakresu usług sąsiedzkich – w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie), natomiast z treści uchwały nie wynika jakie czynności będą się mieściły w zakresie usług sąsiedzkich (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 września 2024 r. II SA/Ke 398/24).

Należy także podkreślić, że uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W odniesieniu do uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego przyjmuje się w szczególności, że istotne naruszenie prawa wiąże się z niewypełnieniem delegacji ustawowej, które polega na tym, że rada gminy wbrew obowiązkowi wynikającemu z upoważnienia ustawowego nie reguluje kwestii przekazanych do uregulowania w takim akcie. Tym samym niewypełnienie delegacji ustawowej poprzez brak określenia zakresu usług sąsiedzkich należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Ponadto należy zauważyć, iż treść § 2 ust. 3-5 uchwały stanowi modyfikację art. 50 ust. 1, 2 i 6b ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż modyfikacja materii ustawowej przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Dodatkowo należy wskazać na niezrozumiałość zapisu § 2 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym: „Usługi opiekuńcze określone lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi przysługują 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”.

Zgodnie z § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany tak, aby był zrozumiały dla przeciętnego adresata. Z przepisów powinno wynikać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, aby ich adresat nie miał żadnych wątpliwości, co do zawartych norm wyrażonych wolą uchwałodawcy, w tym przypadku, co do określonych usług opiekuńczych.

Końcowo należy zauważyć błędne odesłanie § 3 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „Usługi opiekuńcze są odpłatne, z zastrzeżeniem przypadku, o którym mowa w ust. 3”. Wskazany przepis nie odnosi się do przypadków zwolnienia z odpłatności.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały VIII/55/2024 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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 jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska