



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 27 września 2024 r.

Poz. 4222

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.299.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), **stwierdzam nieważność uchwały Nr V/36/2024 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 22 sierpnia 2024 r.** 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, sposobu rozliczania wykonywania tych usług, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 1 pkt 5,
- § 1 ust. 1 pkt 6 w zakresie sformułowania: ...”w miejscu zamieszkania świadczeniobiorców”,
- § 2 ust. 1 pkt 1 w zakresie sformułowania: ...” w formie umowy o świadczenie usług”,
- § 2 ust. 1 pkt 7 w zakresie sformułowania: ...”pkt 1 ust. 2” oraz
- § 4 ust. 1 części wstępnej, w zakresie sformułowania: ...” s z wyłączeniem”... oraz ...”na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego”.

#### Uzasadnienie

W dniu 22 sierpnia 2024 r., Rada Miejska w Bisztyнку, powołując się na przepisy ustawy o pomocy społecznej - art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie,

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 sierpnia 2024 r.

Uchwała podejmowana w tym przedmiocie, stanowi akt prawa miejscowego.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. o sygn. akt II OSK 2058/11).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo, wykraczając poza materię przekazaną do uregulowania radzie gminy.

Materiałną podstawę do uchwalenia przepisów dotyczących świadczenia opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich, stanowią przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, dalej zwana ustawą. Zgodnie z tymi przepisami, 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 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.

W świetle powołanych wyżej przepisów radzie przysługuje wyłącznie kompetencja do określenia, w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania tych opłat, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich do określenia, także szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

W § 4 ust. 1 części wstępnej ww. uchwały Rada Miejska w Bisztyнку postanowiła, że „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem s z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz z usług sąsiedzkich lub ubiegająca się o nie, może być, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, zwolniona w części z ponoszenia odpłatności za nie na czas określony w przypadku wystąpienia jednej z niżej wymienionych przesłanek”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Bisztyнку stanowiąc o kwestiach dotyczących szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie była uprawniona do wskazania w sposób arbitralny podmiotów, na których wniosek osoba korzystająca z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich może być zwolniona z odpłatności za te usługi. Wynika to, bowiem z kategorycznego brzmienia przepisu ustawy ("Rada określa...") zawierającego upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, a jednocześnie określającego zakres przedmiotowy podjętej na jego podstawie uchwały, tj. art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy. Katalog aspektów podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada obowiązana jest, zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie, aby nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006 r. o sygn. akt IV SA/Wr 637/04. Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz sąsiedzkie usługi opiekuńcze, została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Kwestionowana uchwała powinna, zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z powyższego tytułu. Tymczasem w przedmiotowej uchwale organ stanowiący gminy określił warunki zwalniania od opłat, ale jednocześnie wskazał, na czyj wniosek takowe zwolnienie może być przyznane. W ocenie organu nadzoru, Rada stanowiąc w tym aspekcie uregulowała kwestie dotyczące już samego trybu, w jakim następuje zwolnienie od omawianych opłat, do czego nie była uprawniona. Zatem kwestionowane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego sformułowanie: "...na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego", wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z oraz ust. 6a ustawy i w sposób niedopuszczalny modyfikuje materię unormowaną ustawowo, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Olsztynie wyrażone w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17, zgodnie z którym: "(...) zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić". Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, że: "(...) świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze". Rozważania te należy uzupełnić także o treść ustawy, z którego wynika, że pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

W § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż usługi sąsiedzkie realizowane są w formie umowy o świadczenie usług w ramach uzupełnienia usług opiekuńczych świadczonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub jako odrębna forma usługi.

Zgodnie z ww. 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. Stosownie natomiast do ust. 5 art. 50 ustawy, ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Ponadto kwestie dotyczące przyznawania świadczeń z pomocy społecznej reguluje art. 106 ustawy, z którego wynika, iż generalnie przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej (ust. 1), wyjątek stanowi udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (ust. 2).

Z powyższych przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż usługi opiekuńcze w tym także usługi sąsiedzkie, które są świadczeniami z pomocy społecznej, przyznawane są na podstawie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2022 sygn. akt I OSK 1720/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2022 r. sygn. akt I SA/Wa 2396/21).

W § 1 ust. 1 pkt 5 oraz § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały Rada Miejska podejmując kwestionowana w części uchwałę, odwołując się do nieistniejących przepisów naruszyła zasadę przyzwoitej.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisach wykonawczych - rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w szczególności odpowiednio - § 6 i § 59 ust. 1 załącznika do rozporządzenia)

Odnosząc się do treści § 1 ust. 1 pkt 6 uchwały należy wskazać, iż stosownie do art. 50 ust. 5 ustawy, to ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Natomiast zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Powyższe jednakże należy wynikać z przepisów ustawy.

Określenie zatem przez organ stanowiący w ww. uchwale miejsca świadczenia usług jest działaniem wykraczającym poza upoważnienie z ww. przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski