



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.44.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 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, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/59/2024 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, wymiaru i zakresu tych usług oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 23 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Moryniu podjęła uchwałę Nr VII/59/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, wymiaru i zakresu tych usług oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 3 stycznia 2025 r.

Materialnoprawną podstawę badanej uchwały stanowią przepisy art. 50 ustawy o pomocy społecznej¹⁾, w myśl których *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* (ust. 1). *Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich* (ust. 1a). *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* (ust. 6). *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* (ust. 6a).

W niniejszej sprawie niesporne jest, że uchwała wydana w oparciu o cyt. regulację jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić akty prawa miejscowego tylko na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie i tylko w takim zakresie, jaki wynika z przepisu upoważniającego. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł

¹⁾ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a tym bardziej modyfikować przepisów w nich zamieszczonych.

Analiza treści uchwały Nr VII/59/2024 uzasadnia twierdzenie, że nie spełnia ona opisanych wyżej wymogów.

I tak, zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 załącznika do ww. uchwały: *1. Usługi sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione.; 2. Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina i wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.* Rada Miejska w Moryniu postanowiła zatem, że usługi sąsiedzkie świadczone są wyłącznie na rzecz osób dorosłych - samotnych lub pozostających w rodzinie, które spełniają określone w uchwale przesłanki, zawiązując przy tym ustawowo określony krąg adresatów tych usług. W myśl bowiem art. 50 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej usługi opiekuńcze, w tym w formie usług sąsiedzkich w miejscu zamieszkania, przysługują osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, a także osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Po pierwsze, w przepisach tych ustawodawca nie określił warunku „dorosłości” beneficjenta usług opiekuńczych, w tym usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, co pozwala przyjąć, że do skorzystania z takich usług uprawnione mogą być również osoby nieletnie wymagające pomocy innych osób. Po drugie zaś, skoro przepisy powszechnie obowiązującego prawa określają komu przysługują usługi opiekuńcze, nie ma podstaw do regulowania tej kwestii przez organ stanowiący gminy, zwłaszcza w sposób odmienny niż ustawodawca – jak uczyniła to Rada Miejska w Moryniu w § 4 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Nr VII/59/2024. Działanie takie stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa.

Z kolei, w § 6 załącznika do uchwały Nr VII/59/2024 organ stanowiący Gminy Moryń ustalił zasady odpłatności za świadczone usługi sąsiedzkie, w tym w ustępie 8 tego unormowania zamieścił tabelę, określającą procentowe wskaźniki odpłatności za usługi w zależności od wysokości dochodu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Analiza danych zawartych w pierwszej kolumnie tabeli prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie wyczerpała w sposób prawidłowy ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ w sposób wadliwy określiła procentowe wskaźniki dotyczące odpłatności za jedną godzinę usługi sąsiedzkiej. Ustalone wartości graniczne przedziałów procentowych kryteriów dochodowych nie obejmują bowiem wszystkich przypadków, a mianowicie nie zostały określone wskaźniki odpłatności dla osób, których dochód mieści się w przedziałach od 100% do 101%, od 150% do 151%, od 200% do 201%, od 250% do 251%, od 300% do 301 %, od 350% do 351%, od 400% do 401% kryterium dochodowego wynikającego z ustawy o pomocy społecznej. W konsekwencji, uchwała nie będzie mogła być realizowana w przypadkach, kiedy to osoba samotnie gospodarująca bądź osoba w rodzinie, która nabyła na mocy decyzji właściwego organu prawo do usług sąsiedzkich, będzie osiągała dochód mieszczący się w jednym z ww. przedziałów, co – w ocenie organu nadzoru - jest niedopuszczalne.

Delegacji ustawowej nie wypełnia w sposób prawidłowy również § 7 załącznika do uchwały Nr VII/59/2024, w którym Rada postanowiła, że: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach świadczeniobiorca może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za usługi sąsiedzkie na czas określony lub nieokreślony, zwłaszcza ze względu na:*

- 1) konieczność korzystania z co najmniej dwóch rodzajów usług;
- 2) ponoszenie opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia i innej placówce;
- 3) poniesienie strat materialnych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej;
- 4) konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków na leki, leczenie, rehabilitację własną lub członka rodziny;
- 5) występowanie w rodzinie świadczeniobiorcy więcej niż jednej osoby wymagającej pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych;
- 6) z przeprowadzonej analizy wydatków osoby/rodziny, uwzględniającej najniezbędniejsze potrzeby wynika, że opłata za usługi sąsiedzkie stanowiłoby dla niej nadmierne obciążenie.

W ocenie organu nadzoru wymienienie 6 przykładowych przesłanek, których wystąpienie pozwala na zastosowanie ulgi w opłatach za usługi sąsiedzkie jest jednak niewystarczające, ponieważ z przywołanego

przepisu nie wynika, które ze wskazanych w nim okoliczności stanowią podstawę do całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi sąsiedzkie, a które z nich – do całkowitego zwolnienia z tych opłat. Niezbędne jest rozróżnienie przesłanek, których spełnienie uzasadnia częściowe zwolnienie z opłat za usługi oraz tych, które pozwalają na skorzystanie z całkowitego zwolnienia od tych opłat. Podkreślić bowiem należy, że przepisy aktów prawa miejscowego (jakim jest badana uchwała) powinny być sformułowane jasno i precyzyjnie, bez pozostawiania luzu interpretacyjnego.

Omówione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym uchybienia są na tyle istotne, że obarczone wadami § 4 ust. 1 w zakresie wyrazu „dorosłym”, § 4 ust. 2 w zakresie wyrazu „dorosłej”, § 6 ust. 8 oraz § 7 ust. 1 załącznika do uchwały Nr VII/59/2024 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie *określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, wymiaru i zakresu tych usług oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania* powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego. Jednakże, stwierdzenie nieważności tylko ww. postanowień spowoduje, że przedmiotowa uchwała nie będzie wypełniać delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, zatem konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/59/2024 w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski