



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 5786

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.192.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 8 w zakresie zwrotu: „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej” oraz § 9 w zakresie zwrotu: „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej” uchwały nr 537/XLIX/2022 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 czerwca 2022 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 odpłatności i trybu ich pobierania – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2022 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 537/XLIX/2022 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 odpłatności i trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2, pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 oraz art. 96 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 i 2270 oraz z 2022 r. poz. 1, 66 i 1079)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 czerwca 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm., zwanej dalej „ustawą”), 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym

wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. 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. (II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. 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.

W § 8 uchwały zapisano: „Częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze może nastąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej ze względu na: 1) konieczność zabezpieczenia świadczeniobiorcy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokim wymiarze, powodującym, iż odpłatność za te usługi zagraża prawidłowej egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującemu lub świadczeniobiorcy w rodzinie; 2) wystąpienie zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej powodujących straty materialne, które zostaną udokumentowane; 3) konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującemu lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym z koniecznością rehabilitacji, zakupem lekarstw, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu wydatku”. Stosownie do § 9 uchwały: „Całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze może nastąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej ze względu na: 1) konieczność świadczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych u więcej niż jednego świadczeniobiorcy w tym samym gospodarstwie domowym; 2) konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce, powodującym iż odpłatność za te usługi zagraża prawidłowej egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującemu lub świadczeniobiorcy w rodzinie, po udokumentowaniu wydatków”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi użyty w cytowanych regulacjach § 8 i § 9 uchwały zwrot: „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej”, który, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy i jednocześnie w sposób niedozwolony wkracza w materię unormowaną ustawowo.

Zauważyć należy, że rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane – por. wyrok NSA z dnia 3 września 2014 r. (I OSK 1218/14; CBOSA). W tożsamy sposób wypowiedziano się również w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r. (II SA/Ol 722/17; CBOSA): „(...) 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”. W powyższym wyroku, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, Sąd równocześnie słusznie zauważył, że: „(...) zgodnie z tym przepisem art. 102 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 o treść art. 102 ust. 2 ustawy, przewidującego, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

Tymczasem w omawianych przepisach uchwały rada, nie będąc do tego upoważnioną, w istocie ograniczyła możliwość złożenia wniosku w sprawie zwolnienia częściowego (§ 8) lub całkowitego (§ 9) z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze jedynie do osób wskazanych w tych zapisach (tj. pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej), zawężając tym samym ustawowy krąg osób do tego uprawnionych, przewidziany w art. 102 ustawy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 8 uchwały w zakresie zwrotu: „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej” oraz § 9 uchwały w zakresie zwrotu: „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej” – jako uchwalonych przez radę z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ustawy.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak