



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11474

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.598.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXVI/839/2023 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 30 października 2023 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, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2023 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu podjęła uchwałę nr LXXVI/839/2023 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 listopada 2023 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 2023 r. poz. 901, ze zm.), dalej: "ustawa", 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.

Podkreślić należy, że 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 obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 14 grudnia 2011 r., OSK 2058/11, CBOSA). 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 § 3 uchwały Rada Miejska w Nowym Tomyślu zapisała, że: "Zakres i wymiar usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz okres i miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o: 1) ocenę sytuacji życiowej, w tym potrzeb wnioskodawcy, przeprowadzoną na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, 2) ocenę możliwości zapewnienia pomocy i opieki przez rodzinę, 3) dokumentację potwierdzającą sytuację zdrowotną wnioskodawcy, w tym opinią lekarza (wydaną w formie zaświadczenia) o zalecanej pielęgnacji lub wskazaniach do specjalistycznych usług opiekuńczych".

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Rada gminy nie posiada bowiem uprawnienia do określenia kryteriów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz okres i miejsce świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Ponadto organ nadzoru, odnosząc się do § 3 pkt 1 uchwały, zauważa, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy: "Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego". Na podstawie art. 107 ust. 1 ustawy: "Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103". Przywołany przepis ustawy jednoznacznie określa przedmiot ustaleń rodzinnego wywiadu środowiskowego. Za pomocą rodzinnego wywiadu środowiskowego pracownik socjalny ustala sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby, w stosunku do której jest przeprowadzany. Rada Miejska w Nowym Tomyślu w ocenianej uchwale wskazała natomiast, że na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego dokonywana jest ocena sytuacji życiowej, w tym potrzeb wnioskodawcy (§ 3 pkt 1 uchwały). Stąd też ww. przepis uchwały, określający przedmiot rodzinnego wywiadu środowiskowego w sposób odmienny niż czyni to ustawodawca w art. 107 ust. 1, stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego, a co za tym idzie stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 6 uchwały rada określiła warunki częściowego i całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze: "Na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług lub na wniosek pracownika socjalnego może ona zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na określony czas w przypadku: 1) korzystania z co najmniej dwóch rodzajów usług opiekuńczych, 2) konieczności ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce wychowawczej, rehabilitacyjnej lub opiekuńczej, 3) konieczności sprawowania opieki nad więcej niż jedną osobą wymagającą pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym co najmniej jedną przewlekłe chorą, 4) ponoszenia znacznych udokumentowanych wydatków na leczenie, pielęgnację, rehabilitację, środki czystości, 5) wystąpienia zdarzeń losowych".

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od ww. opłat. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19, CBOSA: "Określenie: »szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat« oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również użyty w cytowanej regulacji zwrot: "Na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług lub na wniosek pracownika socjalnego", który, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6

ustawy. Zauważyć należy, że rada w zakresie zwolnienia od opłaty za przedmiotowe 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., I OSK 1218/14, CBOSA). W tożsamy sposób orzekł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA, wyjaśniając, że: "(...) 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. (...) zgodnie z (...) 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".

Ponadto w § 8 uchwały zapisano, że: "Opłata za usługi wnoszona jest na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowym Tomyślu w Banku PKO BP oddział 1 w Nowym Tomyślu, nr 32 1020 4144 0000 6902 0007 0219 w rozliczeniach miesięcznych w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca, po miesiącu, w którym wykonano usługę".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "w rozliczeniach miesięcznych w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca, po miesiącu, w którym wykonano usługę" wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19, CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec 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 Miejska w Nowym Tomyślu

Burmistrz Nowego Tomyśla