



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2024 r.

Poz. 4808

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.166.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 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)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXXI/459/2024 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska Żerkowa podjęła uchwałę nr LXXXI/459/2024 w sprawie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich, a także trybu ich pobierania, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 50 ust. 6, ust. 6a, ust. 6b oraz art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 kwietnia 2024 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.

Zgodnie art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym – inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) – zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w związku z ust. 1 pkt 11 ustawy).

Rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie wynikające z art. 50 ust. 6, ale także z art. 50 ust. 6a ustawy. Przepis ten stanowi, że: "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". Ponadto,

organ stanowiący gminy może skorzystać z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6b ustawy, w myśl którego: "Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych".

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b 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 obliguje 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., II 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.

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".

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny również w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. Jeśli zatem ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska Żerkowa nie zrealizowała w sposób prawidłowy i kompleksowy dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym wadliwością, a w konsekwencji nieważnością całej uchwały.

W § 6 uchwały Rada Miejska Żerkowa postanowiła, że: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach można odstąpić od obowiązku żądania zwrotu należności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w całości lub częściowo, na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług lub pracownika socjalnego, zwłaszcza ze względu na: 1) korzystania z usług opiekuńczych przez więcej niż jedną osobę w rodzinie; 2) korzystania, z co najmniej dwóch rodzajów usług w tym samym czasie; 3) ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, placówce wychowawczej, rehabilitacyjnej bądź leczniczej; 4) ponoszenie stałych wydatków na leki, leczenie lub rehabilitację, których wysokość przewyższa 50% dochodu; 5) wystąpienie zdarzenia losowego, powodującego znaczne pogorszenie sytuacji materialnej. Całkowite lub częściowe zwolnienie bądź odmowa zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w drodze decyzji administracyjnej".

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 z przedmiotowych opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe

zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r. (II SA/OI 8/19, CBOSA), w którym stwierdzono: "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". Zdaniem organu nadzoru, powyższa konkluzja, choć odnosząca się ściśle do uchwały podejmowanej w oparciu o art. 50 ust. 6 ustawy, to pozostaje aktualna również odniesieniu do uchwały normującej kwestie dotyczące usług opiekuńczych organizowanych w formie usług sąsiedzkich. Uchwała ta, przypomnieć należy, określać bowiem powinna zarówno elementy ogólne z art. 50 ust. 6, jak i szczegółowe z art. 50 ust. 6a ustawy.

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy, co również przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 3 uchwały zapisano, że: "Szczegółowy zakres, okres i miejsce świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz wysokość odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę określa się w decyzji administracyjnej".

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie może stanowić, zdaniem organu nadzoru, materialnoprawnej podstawy do przyjmowania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: "K.p.a.", ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 K.p.a.). Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 K.p.a.). Takim przepisem jest art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego: "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". Rada gminy nie ma podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wykracza również przepis § 7 ust. 2 uchwały, w myśl którego: "Przyznanie usług sąsiedzkich następuje na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub z urzędu".

Jednocześnie i w tym przypadku rada wkroczyła w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji. Jak stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r. (II SA/OI 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". 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 o treść art. 102 ust. 2 ustawy, wskazującego, że: "Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu". Nadto rada nie uwzględniła w omawianej regulacji przyznania usług na wniosek "innej osoby" (za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), a co dopuszcza ustawodawca w art. 102 ust. 1 ustawy.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 7 ust. 2 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje jego nieważnością.

W § 5 ust. 4 Rada Miejska uchwaliła, iż: "Opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest raz w miesiącu na rachunek bankowy Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy

Społecznej w Żerkowie, w terminie do 5-tego dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "do 5-tego dnia każdego miesiąca następującego 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.

Wobec 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Żerkowa

Burmistrz Miasta i Gminy Żerków