



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 5102

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.178.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 maja 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 316/2024 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2024 r. Rada Miasta i Gminy Jaraczewo podjęła uchwałę nr 316/2024 w sprawie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 50 ust. 6, ust. 6a, ust. 6b 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 w dniu 26 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 jako: "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". W myśl art. 50 ust. 1a ustawy: "Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich". Jak stanowi 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".

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).

Podkreślić także należy, że rada gminy, w przypadku podjęcia decyzji organizacji usług sąsiedzkich, jest zobligowana do zawarcia w uchwale wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6-6a ustawy. 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".

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. 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. Jeżeli organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie bowiem przez radę gminy, któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Z treści art. 50 ust. 6a ustawy wynika, że rada gminy w przedmiotowej uchwale: "określa szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług".

Tymczasem analiza przepisów merytorycznych badanej uchwały prowadzi do wniosku, iż miejscowy prawodawca nie unormował w uchwale wszystkich jej obligatoryjnych elementów wskazanych przez ustawodawcę. Badana uchwała nie zawiera bowiem żadnych regulacji odnoszących się do określenia wymiaru usług sąsiedzkich. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu konkretnej, dającej się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług (np. w postaci możliwej do przyznania osobom uprawnionym liczby godzin usług na dobę, miesiąc, itp.). Wymiar usług sąsiedzkich może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Określenie stosownego wymiaru w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny oraz nie może zostać pominięte przez miejscowego prawodawcę.

Wskazane powyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia jakimi obarczona jest badana uchwała.

W § 5 ust. 5 uchwały Rada Miasta i Gminy Jaraczewo postanowiła, że: "Opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest raz w miesiącu na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jaraczewie, w terminie do 10-tego dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "w terminie do 10-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/Ol 8/19; CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a i ust. 6b ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Podkreślić należy, że termin zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy (a więc m.in. z tytułu opłat określonych przepisami ustawy), ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym wprost przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu: "Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej". Rada, ustalając zatem termin wnoszenia opłaty za świadczone usługi opiekuńcze w drodze aktu prawa miejscowego, działała z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W § 9 ust. 4 uchwały rada przyjęła: "Usługi sąsiedzkie świadczone będą w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy".

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie została upoważniona do wskazywania miejsca świadczenia usług sąsiedzkich. To ustawodawca w art. 50 ust. 1a ustawy przesądził, że: "usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich". Regulacje ustawowe przewidują wyjątek od tej reguły w art. 101 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: "W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie". Jak stanowi art. 101 ust. 4 ustawy: "W przypadkach, o których mowa w ust. 3, można przyznać świadczenia wymienione w art. 37-42 i 47-50", a zatem także usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy. Konkretnie miejsce świadczenia usług w indywidualnej sprawie ustalane jest przez ośrodek pomocy społecznej w decyzji administracyjnej przyznającej świadczenia w postaci usług opiekuńczych (art. 50 ust. 5 w zw. z art. 106 ust. 1 ustawy).

Wobec unormowania kwestii miejsca świadczenia usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich przez ustawodawcę, uznać należy, że prawodawca miejscowy nie został wyposażony w kompetencję do ponownego, a tym bardziej do odmiennego, regulowania tej materii w uchwale podejmowanej w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy. Uznać zatem należy, że przepis § 9 ust. 4 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. z art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 50 ust. 1a i art. 101 ust. 4 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Jaraczewo

Burmistrz Miasta i Gminy Jaraczewo