



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 5105

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.176.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 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 LXVIII/531/2024 Rady Miasta Luboń z dnia 16 kwietnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Luboń podjęła uchwałę nr LXVIII/531/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dalej: "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11 oraz art. 50 ust. 1, 1a, 2, 6, 6a oraz 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 19 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 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., II OSK 2058/11). 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 wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym 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.

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Luboń dokonała zmiany uchwały nr XXX/158/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dalej: "uchwała zmieniana".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miasta Luboń nie zrealizowała w sposób prawidłowy 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 zmieniającej.

Mocą § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej, rada nadała nowe brzmienie m. in. ust. 1 i 2 w § 3 uchwały zmienianej: "§ 3. 1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych lub na wniosek członka rodziny takiej osoby, może ona zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na czas określony, a szczególnie ze względu na: udokumentowane ponoszenie dużych kosztów za mieszkanie albo udokumentowane duże koszty leczenia. 2. Z usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich mogą korzystać jedynie osoby zamieszkujące samotnie, które wymagają wsparcia innych osób, natomiast nie mogą go otrzymać".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia w sposób prawidłowy dyspozycji art. 50 ust. 6 w związku z ust. 6a ustawy, gdyż określa łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego i całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Tymczasem organ stanowiący powinien uregulować odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz odrębnie przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/OI 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". Zdaniem organu nadzoru, powyższa konkluzja, choć odnosząca się ściśle do uchwały podejmowanej w oparciu o art. 50 ust. 6 ustawy, to pozostaje aktualna również w 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.

Ponadto należy wskazać, że przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, w tym organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 ustawy: "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". Ponadto, stosownie do zapisów art. 50 ust. 2 ustawy: "Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić". Ewentualnie rada może, w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6b ustawy, 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 zamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wykraczają również zapisy uchwały określające katalog osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia opłat za korzystanie z usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych. 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".

Mocą § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, § 1 ust. 2 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: "Dyrektor Miejskiego Ośrodka pomocy Społecznej w Luboniu przyznając usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia, biorąc pod uwagę następujące okoliczności ustalone w drodze wywiadu środowiskowego: 1) stan zdrowia wnioskodawcy, 2) stopień samodzielności wnioskodawcy w zaspakajaniu swych potrzeb, 3) możliwość zapewnienia opieki ze strony rodziny i innych osób z otoczenia wnioskodawcy, 4) konieczność wykonywania specjalistycznych zabiegów pielęgnacyjnych wynikających z rodzaju schorzenia i stopnia niepełnosprawności, 5) konieczność wprowadzenia usług sąsiedzkich jako jedynej formy usług lub jako uzupełnienie dla usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych".

W ocenie organu nadzoru art. 50 ust. 6 ustawy nie umocowuje rady gminy do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie. Należy dodatkowo

wskazać, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy.

Mocą § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej, § 4 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: "§ 4. Odpłatność za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze wpłaca się na konto Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Luboniu do 30-go każdego miesiąca następującego po miesiącu świadczenia usług".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "do 30-go każdego miesiąca następującego po miesiącu świadczenia usług" 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. 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.

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 Miasta Luboń

Burmistrz Miasta Luboń