



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.74.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 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 § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 6, § 8 ust. 2 w zakresie wyrazów „na jej wniosek” oraz § 8 ust. 3 w zakresie wyrazów „na jej wniosek” uchwały nr LVII/373/2024 Rady Gminy Perzów z dnia 29 stycznia 2024 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 świadczonych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Perzowie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2023 r. Rada Gminy Perzów podjęła uchwałę nr LVII/373/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczonych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Perzowie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, zwaną dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 lutego 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.), 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.

Jak stanowi 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 wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdzono w uzasadnieniu wyżej cytowanego wyroku NSA: „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 wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W § 5 ust. 1 i 2 uchwały zapisano: „Usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze w formie sąsiedzkiej oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są na wniosek świadczeniobiorcy, jego przedstawiciela ustawowego lub innej osoby, za zgodą świadczeniobiorcy lub jego przedstawiciela ustawowego” (ust. 1) oraz „Usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze w formie sąsiedzkiej lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane także z urzędu za zgodą świadczeniobiorcy lub jego przedstawiciela ustawowego, w sytuacji, gdy Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Perzowie otrzyma informację o osobie, która wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona” (ust. 2). Stosownie do § 6 ust. 6 uchwały: „Zmiana ilości godzin usług opiekuńczych, zakresu czynności może nastąpić na wniosek świadczeniobiorcy lub jego opiekuna prawnego”. W § 8 ust. 2 i 3 uchwały przewidziano natomiast możliwość częściowego lub całkowitego zwolnienia osoby zainteresowanej z ponoszenia odpłatności za wykonanie usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej „na jej wniosek”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy uchwały, w zakresie wskazującym podmioty uprawnione do złożenia wniosku, wykraczają poza granicę upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, wkraczając równocześnie w sposób niedopuszczalny w materię już unormowaną ustawowo.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z 7 listopada 2017 r. (II SA/Ol 722/17): „[...] 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”, przy czym zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie obwarował tej regulacji warunkiem uzyskania zgody świadczeniobiorcy lub jego przedstawiciela ustawowego, jak wynika to z brzmienia kwestionowanego przepisu § 5 ust. 2 uchwały.

Stwierdzić zatem należy, że przytoczone zapisy uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje ich nieważnością.

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 Gminy Perzów

Wójt Gminy Perzów