



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2496

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.57.2024.4

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 ust. 2, ust. 3, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 10 i ust. 22 w zakresie zwrotu: „, w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa została wykonana” załącznika do uchwały nr 812/LXXIV/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłatności i trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 812/LXXIV/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłatności i trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938 i 2760)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 stycznia 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 obowiązuje 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 wnioski 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”.

Jak wynika z treści § 1 uchwały: „Określa się szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania, stanowiące załącznik do uchwały”.

W ust. 2 załącznika do uchwały rada postanowiła: „Usługi sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione, zwanym dalej świadczeniobiorcami”. Zgodnie z ust. 3 załącznika do uchwały: „Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane również osobom dorosłym pozostającym w rodzinie, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić, zwanym dalej świadczeniobiorcami”.

Zdaniem organu nadzoru, 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 niezamieszkujący 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 niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Porównując brzmienie ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały z brzmieniem art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji. Ustawodawca nie ogranicza bowiem przysługiwania usług opiekuńczych, w tym w formie usług sąsiedzkich, jedynie do osób „dorosłych”. Ponadto warunkiem

przyznania usług na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy jest niemożność zapewnienia pomocy przez rodzinę (przez którą należy rozumieć „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” – art. 6 pkt 14 ustawy), a także przez wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych, zstępnych (rada posłużyła się natomiast zwrotem: „rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni”).

W świetle powyższego uznać należy, że przepisy ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa (tj. art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku odpowiednio z ust. 1 i ust. 2 ustawy), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

W ocenie organu nadzoru, rada nie została również upoważniona do określenia w uchwale podejmowanej w oparciu o przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wymagań, jakie muszą zostać spełnione przez osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Materia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Mowa tu o przepisie art. 50 ust. 4a ustawy, zgodnie z którym: „Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich”.

Za istotnie sprzeczne z art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 50 ust. 4a ustawy, a w konsekwencji za nieważne, uznać zatem należy następujące przepisy załącznika do uchwały: „Pomoc świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez świadczeniobiorcę.. Osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z świadczeniobiorcą” (ust. 6; pisownia oryginalna), „Usługi sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego” (ust. 7) oraz „Warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie przez osobę kursu pierwszej pomocy medycznej oraz bliskie sąsiedztwo zamieszkania” (ust. 8). Rada dokonała tu bowiem ingerencji w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, do czego nie została upoważniona.

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wykracza, zdaniem organu nadzoru, również przepis ust. 10 załącznika do uchwały, w myśl którego: „Decyzja o przyznaniu usług sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności”.

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 2023 r. poz. 775 i 803), zwanej 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.

Tym samym organ nadzoru uznał, że przepis ust. 10 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Zgodnie z treścią ust. 22 załącznika do uchwały: „Należność za usługi opiekuńcze sąsiedzkie, wnosi się na rachunek bankowy GOPS w Czerwonaku wskazany w decyzji administracyjnej przyznającej pomoc, w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa została wykonana”. W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „w terminie do 15-go dnia

każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa została wykonana” 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 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy nieważność przepisu ust. 22 załącznika do uchwały w zakresie kwestionowanego zwrotu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 104 ust. 3 ustawy.

Mając na względzie powyższe, 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 Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak