



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 3355

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.70.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 2 oraz § 9 ust. 4 uchwały nr XV/157/2025 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania oraz rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę nr XV/157/2025 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania oraz rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), art. 17 ust. 2 pkt 4), art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 marca 2025 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 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej zwanej: "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". 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".

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.

Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, "Zakres usług, wysokość odpłatności lub jej brak ustala Kierownik Ośrodka na podstawie wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego w przedmiotowej sprawie i określa w decyzji administracyjnej".

Organ nadzoru stwierdza, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie może stanowić 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), 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 § 1 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Rada Miejska w Rogoźnie w § 9 ust. 4 uchwały uregulowała, iż: "Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane: a/ w pierwszej kolejności osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób w zakresie określonym w niniejszej uchwały, a jest jej pozbawiona; b/ jako uzupełniająca forma usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez opiekunki lub sprawowanych na co dzień przez rodzinę, a także inne osoby bliskie, jak wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni i zstępni".

Zgodnie z 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, jak stanowi 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". Zgodnie z art. 50 ust. 6b ustawy, "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 zamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych".

W ocenie organu nadzoru § 9 ust. 4 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 50 ust. 6b ustawy. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 2 ustawy usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie mogą być przyznane „również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”. Przypomnienia wymaga, że zgodnie z definicją legalną, przez osobę samotną należy rozumieć „osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych” (art. 6 pkt 9 ustawy), natomiast przez rodzinę – „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” (art. 6 pkt 14 ustawy).

Pominięcie w § 9 ust. 4 uchwały usług sąsiedzkich świadczonych dla osób uprawnionych zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy, jest sprzeczne z normą kompetencyjną wynikającą z art. 50 ust. 6 i 6a w związku z ust. 1 i 2 ustawy, bowiem bezprawnie zawęża ustawowo określony krąg podmiotów uprawnionych do tego rodzaju usług. Zdaniem organu nadzoru z § 9 ust. 4 uchwały nie wynika jednoznacznie, że usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich przysługują także osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 9 ust. 4 lit. a uchwały z modyfikacją zapisu ustawowego wskazano zwrot: "w pierwszej kolejności", podczas gdy art. 50 ust. 1 ustawy nie wskazuje literalnie na taką zasadę pierwszeństwa. Ponadto w § 9 ust. 4 lit. b uchwały Rada Miejska w Rogoźnie posłużyła się niedookreślonym zwrotem: "innych osób bliskich", które to określenie nie zostało uregulowane ustawowo, zatem zostało wydane także z modyfikacją zapisu ustawowego. Jak wskazano powyżej ustawa o pomocy społecznej zawiera ustawową definicję rodziny (art. 6 pkt 14 ustawy) i w art 50 ust. 2 oraz ust. 6b ustawy wskazuje się na "wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych", a nie "inne osoby bliskie". Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma upoważnienia ustawowego do wprowadzania własnych niedookreślonych zwrotów znaczeniowych w akcie prawa miejscowego.

Wobec powyższych ustaleń w ocenie organu nadzoru także § 9 ust. 4 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 50 ust. 6b ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 w Rogoźnie

Burmistrz Rogoźna