



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 3903

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.96.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 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. 5 i 11, § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu: "i płatne w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę" załącznika do uchwały nr XI/89/2025 Rady Gminy Drawsko z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Drawsko podjęła uchwałę nr XI/89/2025 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, dalej jako "uchwała". Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania określa załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 t.j. ze zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-3b, 4a-4b, ust. 6 - 6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283 t.j. ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 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 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.

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 zw. 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.

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały rada przyjęła, że: "Usługi sąsiedzkie przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego". Z kolei w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, że: "Na wniosek świadczeniobiorcy, zobowiązanego do odpłatności za korzystanie z usług sąsiedzkich, członka jego rodziny lub z urzędu, może nastąpić częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat".

Zdaniem organu nadzoru, ww. regulacje ta zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy, a jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikują przepisy rangi ustawowej.

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17, że "[...] 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".

Stwierdzić zatem należy, że przepisy § 1 ust. 5 oraz § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a w zw. z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, co skutkuje koniecznością ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

W § 1 ust. 11 załącznika do uchwały rada przyjęła, że: "Decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres na jaki została przyznana usługa, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności". W świetle stanowiska judykatury norma kompetencyjna zawarta w art. 50 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, ani jej konstruować. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako "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 może być 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".

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulowania przez radę w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma zawierać decyzja administracyjna.

Wobec tego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 11 załącznika do uchwały.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały zapisano: "Odpłatność za usługi sąsiedzkie jest wyliczana w okresach miesięcznych, z dołu i płatne w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę, na rachunek bankowy wskazany w decyzji administracyjnej".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie "i płatne w terminie do 15-go 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 ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Nadto termin zwrotu przedmiotowych należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy. Rada, ustalając w akcie prawa miejscowego termin wnoszenia opłaty za usługi opiekuńcze sąsiedzkie, działała zatem z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W świetle powyższego stwierdzić należy nieważność przepisu § 4 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu: "i płatne w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę".

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Drawsko

Wójt Gminy Drawsko