



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 708

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.441.2024.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r

nieważność § 2, § 4 ust. 4 (pierwszy), § 8 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą” uchwały nr IX/68/2024 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 5 grudnia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Krobi podjęła uchwałę nr IX/68/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania, dalej: „uchwała”.

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 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 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 w dniu 6 grudnia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP”. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy.

Stosownie do art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) - zwanej dalej "u.p.s." - 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.

Informacyjnie podnieść należy, iż w myśl art. 50 ust. 1a u.p.s. 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 u.p.s.). Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. stanowi akt prawa miejscowego. Należy mieć na uwadze, że akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały będącej aktem prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Krobi postanowiła, że: „Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przysługuje osobie uprawnionej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona mimo wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości.”. Wolą Rady Miejskiej Krobi: „Pomoc, o której mowa w ust. 2 może być przyznana: 1) osobie samotnie gospodarującej, gdy osoba ta wymaga pomocy innych osób, a małżonek niezamieszkujący wspólnie, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić wykorzystując swoje uprawnienia, możliwości i zasoby; 2) osobie w rodzinie, gdy wymaga ona pomocy osób trzecich, a rodzina nie może zapewnić odpowiedniej pomocy z uzasadnionej przyczyny, wykorzystując swoje uprawnienia, możliwości i zasoby.” (ust. 3 uchwały).

Przepisy art. 50 ust. 6 u.p.s. nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 u.p.s. „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 u.p.s. „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”. Zdaniem organu nadzoru katalog osób uprawnionych, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne został jednoznacznie określony w ustawie.

Porównując brzmienie § 2 ust. 1 i 3 uchwały oraz art. 50 ust. 1 i 2 (także w związku z art. 6 pkt 9 i pkt 14) u.p.s., stwierdzić należy, że rada nie dysponując upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (tj. art. 50 ust. 6 w związku z ust. 1 i ust. 2 u.p.s.), skutkujące nieważnością wadliwej regulacji.

Następnie w § 2 ust. 2 uchwały postanowiono, iż: „Usługi przysługują osobie uprawnionej w miejscu jej zamieszkania”.

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie została upoważniona do wskazywania miejsca świadczenia usług. To ustawodawca w art. 50 ust. 5 u.p.s. wskazał, że: „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.”. Regulacje ustawowe przewidują wyjątek od tej reguły w art. 101 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców, i osób, o których mowa w art. 5a, właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie”. Jak stanowi

art. 101 ust. 4 u.p.s.: „W przypadkach, o których mowa w ust. 3, można przyznać świadczenia wymienione w art. 37-42 i 47-50”. Mając na uwadze powyższe, konkretne miejsce świadczenia usług w indywidualnej sprawie ustalane jest w decyzji administracyjnej przyznającej świadczenia w postaci usług opiekuńczych (art. 50 ust. 5 w zw. z art. 106 ust. 1 u.p.s.). Wobec unormowania kwestii miejsca świadczenia usług opiekuńczych przez ustawodawcę, uznać należy, że prawodawca miejscowy nie został wyposażony w kompetencję do odmiennego, regulowania tej materii w uchwale podejmowanej w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 u.p.s.

Uznać zatem należy, że przepis § 2 ust. 2 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 50 ust. 5 u.p.s.

W § 2 ust. 4 uchwały postanowiono, iż: „Podstawę do podjęcia decyzji o przyznaniu usług stanowi wywiad środowiskowy, przeprowadzony przez pracownika socjalnego określający niezbędny w ocenie pracownika okres, zakres i miejsce wykonywania usług.”. „Wywiad środowiskowy, o którym mowa w ust. 4 musi zawierać szczegółowy opis przyczyn przyznania pomocy w formie usług oraz podstaw do ewentualnego częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi.” (ust. 5). Równocześnie: „Przyczyny, o których mowa w ust. 5 wymagają udokumentowania w formie stosownych zaświadczeń lub oświadczeń (ust. 6).

W myśl art. 106 ust. 1 u.p.s. „Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej”. Ustawodawca postanowił, że "Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego" (art. 106 ust. 4 u.p.s.). Równocześnie z art. 107 ust. 1 u.p.s. wynika, że wywiad środowiskowy ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny i przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego stanowi postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Obowiązek współpracy strony wnioskującej o pomoc społeczną z organem wyrażony został w art. 107 ust. 4a u.p.s. Strona ma zatem obowiązek współpracować z organem w ustaleniu sytuacji faktycznej (osobistej, rodzinnej, dochodowej, majątkowej). Odmowa zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, obliguje organ do odmownego załatwienia wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej zgodnie z art. 107 ust. 4a u.p.s. (por. wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I OSK 1966/19; CBOSA).

W konsekwencji uznać należy, iż wywiad środowiskowy jest szczególnie doniosłym i obligatoryjnym rodzajem dowodu w kategorii spraw z zakresu pomocy społecznej. Stanowi on postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Szczegółowe zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego uregulowane zostały natomiast w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 893 ze zm.). Występując o udzielenie wsparcia na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej podmiot musi więc akceptować zasady procedowania w tej materii. Bez wątplenia zatem na stronie ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej spoczywa obowiązek umożliwienia organowi dokonania ustaleń faktycznych w takiej formie. Co do zasady ta forma postępowania wyjaśniającego nie może zostać zastąpiona innymi środkami dowodowymi (por. wyrok NSA z 11 grudnia 2019 r., I OSK 33/19, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 50 ust. 6 u.p.s. nie umocowuje rady gminy do określenia w uchwale kwestii przeprowadzania wywiadu środowiskowego, jak wyżej wskazano - zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 u.p.s. Zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie gminy.

W przedmiotowej uchwale zapisano dwa ust. 4 w § 4. Pierwszy ust. 4 otrzymał brzmienie: „Zwolnienie, o którym mowa w ust. 3 wynosi 10 % opłaty za każdy przypadek wskazany w pkt 1- 4, zwolnienia mogą się sumować.”, natomiast drugi ust. 4 uchwalony został następująco: „Całkowite lub częściowe zwolnienie bądź odmowa zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w drodze decyzji administracyjnej.”.

Zgodnie z § 4 ust. 4 (pierwszy) uchwały: „Zwolnienie, o którym mowa w ust. 3 wynosi 10 % opłaty za każdy przypadek wskazany w pkt 1- 4, zwolnienia mogą się sumować.”.

W ocenie organu nadzoru niniejszy przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 u.p.s. Organ nadzoru wskazuje, że rada nie posiada kompetencji do określenia wymiaru częściowego zwolnienia od opłat i wprowadzania w zapisach uchwały górnej granicy tego wymiaru tj. 10% opłaty. Regulacje odnoszące się do określania wymiaru częściowego zwolnienia od opłat wykraczają poza dyspozycję art. 50 ust. 6 u.p.s. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega wyłącznie na określeniu warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Tym samym organ nadzoru uznał, że przepis § 4 ust. 4 (pierwszy) uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 u.p.s, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W myśl § 8 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1.01.2025 roku.”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Zatem prawodawca miejscowy ma możliwość określenia wejścia w życie aktu prawa miejscowego w terminie dłuższym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru, przepis o wejściu w życie uchwały (§ 8) został jednak zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 8 uchwały. Wyczytać z niego można dwie odrębne, sprzeczne ze sobą dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i drugą - według której uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.

Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały”, czy wreszcie „stosowanie uchwały” i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji RP.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 8 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Zdaniem organu nadzoru, z powyższego przepisu uchwały wynika jednak również, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 stycznia 2025 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1071/22; CBOSA).

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 16 grudnia 2024 r. pod pozycją 10626, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

W związku z publikacją badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady wynikającą z treści § 8 uchwały o jej wejściu w życie „od dnia 1 stycznia 2025 r.”, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 8 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą”.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Krobi

Burmistrz Krobi