



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 313

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.23.4.2023.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2024 r.

Działając 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.),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 2 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” oraz § 5 ust. 3 uchwały nr LXXI/431/23 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju, działając na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 6-6b i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), podjęła uchwałę nr LXXI/431/23 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 8 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 102 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i modyfikacji przepisu ustawy w zakresie określenia kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku;
- § 2 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), polegającym na nieprawidłowym uregulowaniu obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia wymiaru usług sąsiedzkich;
- § 5 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez wskazanie terminu ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze.

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa, polegającym na określeniu spraw związanych z usługami opiekuńczymi w formie usług sąsiedzkich, które mieszczą się w zakresie przedmiotowym uchwały wskazanej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w odrębnej uchwale.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), stanowi akt prawa miejscowego. W świetle tego przepisu, 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.

I

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła: *„Usługi przyznaje się na wniosek osoby, której usługi mają być przyznane (dalej zwanej także jako „beneficjent”), jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą beneficjenta lub jego przedstawiciela ustawowego.”*

Zdaniem organu nadzoru regulacja § 1 ust. 2 uchwały wykracza poza ramy upoważnienia z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Rada Miejska została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze sąsiedzkie są przyznawane na wniosek czy z urzędu i kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku.

Ponadto kwestionowanym zapisem uchwały dokonano modyfikacji art. 102 ustawy o pomocy społecznej, zawężając krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie. Wskazać bowiem trzeba, iż w myśl art. 102 ww. ustawy, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1), a nadto – pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). W § 1 ust. 2 uchwały pominięto zatem możliwość złożenia stosownego wniosku również przez inną osobą (za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że wskazywanie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie usług opiekuńczych sąsiedzkich, nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Kwestia ta, jak wskazano powyżej, uregulowana została w art. 102 ustawy. Bezsprzecznym jest, że rada gminy nie może regulować ani modyfikować w uchwale tego, co jest już uregulowane w akcie wyższego rzędu, tak jak ma to miejsce w ww. kwestionowanym przepisie.

II

Zgodnie § 2 ust. 2 uchwały: *„Zakres usług opiekuńczych sąsiedzkich obejmować będzie w szczególności: 1) pomoc i wsparcie w czynnościach dnia codziennego, m.in. porządkowanie domu, przyrządzanie posiłków, pranie, przynoszenie opału i palenie w piecu, rozmowy, wspólne spędzanie czasu wolnego; 2) realizację działań pomocowych poza domem, m.in.: pomoc przy robieniu zakupów, informowanie najbliższych lub odpowiednich służb o pilnych potrzebach czy pogorszeniu się stanu zdrowia, załatwianie spraw urzędowych.”*

Regulując w § 2 ust. 2 uchwały zakres usług opiekuńczych sąsiedzkich, Rada Miejska posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”, określając zakres w formie otwartego katalogu. Taka regulacja dopuszcza zastosowanie zatem innych, nieprzewidzianych w uchwale usług opiekuńczych sąsiedzkich, co stoi w sprzeczności z treścią ustawowego upoważnienia.

Zgodnie bowiem z treścią upoważnienia z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Trzeba mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą wniosku o przyznanie usług sąsiedzkich i wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określony zakres możliwych do przyznania usług sąsiedzkich.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

III

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Miejska postanowiła: *„Odpłatność za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze jest wnoszona przez beneficjenta na rachunek bankowy Gminy Duszniki-Zdrój w terminie do 15. dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonywana.”*.

Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa wskazuje zatem wprost, że aktem właściwym do określenia terminu zwrotu wydatków za usługi opiekuńcze jest decyzja administracyjna. Organ stanowiący gminy nie jest więc właściwy do regulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulacja uchwały wkracza tym samym w zakres kompetencji innego organu – organu właściwego do wydawania decyzji, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

Ponadto uregulowanie w akcie prawa miejscowego materii, która winna znaleźć się w indywidualnym akcie administracyjnym wydawanym w trybie postępowania administracyjnego, w sposób istotny wpływa na sytuację procesową adresata obu aktów. Adresat traci w ten sposób uprawnienia swoiste dla strony postępowania administracyjnego. Można przykładowo wskazać na różny sposób zaskarżenia decyzji administracyjnej (odwołanie) i aktu prawa miejscowego (skarga do sądu administracyjnego) i różny zakres praw i obowiązków procesowych z tym związanych. Także z tego względu wskazany fragment uchwały należy oceniać jako istotnie naruszający prawo.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej 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. Zatem ustawa o pomocy społecznej upoważnia radę gminy do określenia sposobu rozliczania wykonywania takich usług, co nie pozwala jednak na wprowadzanie do aktu prawa miejscowego treści, które zgodnie z ustawą powinny znaleźć się w rozstrzygnięciu przybierającym inną niż powszechnie obowiązujący akt normatywny formę prawną. Ustawa o pomocy społecznej wyraźnie rozdziela pojęcia sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (art. 50 ust. 6a) czy też trybu pobierania opłaty (art. 50 ust. 6) oraz terminu zwrotu opłat określonych przepisami ustawy (art. 104 ust. 1 i 3). Tym samym regulacja § 5 ust. 3 uchwały w sposób istotny narusza wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej.

IV

Ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693) wprowadzono zmiany do przepisów ustawy o pomocy społecznej, z których wynika, że do zadań własnych gminy należy m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich (art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o pomocy społecznej). Z nowych przepisów art. 50 ustawy o pomocy społecznej wynika, że: usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich (ust. 1a); usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniarską, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (ust. 3a); organizatorem usług sąsiedzkich jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby korzystającej z usług sąsiedzkich lub podmiot uprawniony (ust. 3b). W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale dotyczącej usług opiekuńczych, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług (ust. 6a). Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, którym przysługuje świadczenie opiekuńcze, 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 (ust. 6b).

Z powyższych przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika, że chociaż wprowadzenie usług sąsiedzkich nie jest obowiązkowe, to te gminy, które zdecydują się na ich uruchomienie na swoim terenie, podstawowe

regulacje związane z tymi świadczeniami powinny zapisać w uchwale dotyczącej usług opiekuńczych (czyli w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej). To w niej określić trzeba m.in. szczegółowe warunki przyznawania tych dodatkowych świadczeń, ich zakres, zasady wymiaru i rozliczania. Może to nastąpić np. poprzez uzupełnienie już obowiązującej uchwały lub przyjęcie na nowo kompleksowej regulacji dotyczącej usług opiekuńczych. Podjęcie natomiast odrębnej uchwały wyłącznie dla usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, stanowiłoby naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, którego treść w sposób jednoznaczny i bezpośredni wskazuje, 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.”. Nie może zatem budzić wątpliwości, że podejmując decyzję o wprowadzeniu dodatkowych usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy powinna tego dokonać w konkretnej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, o której mowa w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, tzn. uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (ale z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Tymczasem analiza przepisów merytorycznych przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż ich przedmiotem są wyłącznie usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich. Do tożsamej konkluzji prowadzi także interpretacja tytułu uchwały oraz dołączonego uzasadnienia. W kwestionowanym akcie nie uregulowano zatem spraw, o których stanowi art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, tj. szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Działanie takie stanowi naruszenie art. 50 ust. 6a i ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Jak ustalił organ nadzoru, aktualnie obowiązującą uchwałą na terenie gminy Duszniki-Zdrój, realizującą kompetencję z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, jest uchwała nr LIX/344/22 Rady Miasta Duszniki-Zdrój z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie *ustalenia 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, jak również trybu ich pobierania* (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r. poz. 161). To zatem w tej uchwale, zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, należało uregulować wszystkie kwestie związane z usługami opiekuńczymi w formie usług sąsiedzkich, a nie podejmować odrębną, kwestionowaną tu uchwałą nr LXXI/431/23.

W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich nie ma oddzielnej podstawy prawnej (tzn. poza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej), pozwalającej na uregulowanie tej materii odrębną uchwałą rady gminy.

Niemniej jednak, odwołując się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), wskazać trzeba, że zgodnie z tą zasadą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przy uwzględnieniu powołanej zasady proporcjonalności i okoliczności faktycznych, w ocenie organu nadzoru wskazane naruszenie należy traktować jako nieistotne z uwagi na uwzględnienie w treści kwestionowanej uchwały wszystkich obligatoryjnych elementów swoistych dla usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, jak również wymaganych wobec usług sąsiedzkich wskazanych w ust. 6a tego artykułu. Powyższe spowodowało możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym odrębnej kompleksowej regulacji dotyczącej usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:

Maciej Awizeń