



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 19 lipca 2024 r.

Poz. 2751

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.155.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.; dalej: u. s. g.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/28/24 Rady Miejskiej w Małogoszczu z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od tych opłat, a także trybu ich pobierania, jak również szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczeń wykonywania takich usług w części obejmującej:

- § 2 ust. 3 uchwały;
- § 2 ust. 4 uchwały w zakresie słów: „usług opiekuńczych i”;
- § 2 ust. 6 uchwały;
- § 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Małogoszczu na sesji w dniu 20 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr III/28/24 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od tych opłat, a także trybu ich pobierania, jak również szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczeń wykonywania takich usług. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 26 czerwca 2024 r. Organ nadzoru w dniu 9 lipca 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 15 lipca 2024 r. Rada złożyła wyjaśnienia w sprawie.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części obejmującej § 2 ust. 3 uchwały, § 2 ust. 4 uchwały w zakresie słów: „usług opiekuńczych i”, § 2 ust. 6 i § 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miejska w Małogoszczu podjęła uchwałę m. in. w oparciu o treść art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm., dalej: u.p.s.), na podstawie których 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 przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w ww. uchwale określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Małogoszczu wskazała, że usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogą być przyznawane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą, z uzasadnionych przyczyn, takiej pomocy zapewnić. Zdaniem organu nadzoru zapis ten jest sprzeczny z treścią art. 50 ust. 2 u.p.s. zgodnie z którym 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.

W treści ww. przepisu jednoznacznie wskazano, że usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Za niedozwoloną należy zatem uznać modyfikację przepisu art. 50 ust. 2 u.p.s. zastępując okoliczność „niezamieszkiwania” z uprawnionym do usług opiekuńczych jego małżonka, wstępnych i zstępnych nie mogących takiej pomocy zapewnić, okolicznością ich wspólnego „zamieszkiwania”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również § 2 ust. 4 uchwały w części określającej zakres usług opiekuńczych. Przepis zawarty w art. 50 ust. 6 u.p.s. nie upoważnia ani nie uprawnia rady gminy do określania zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług opiekuńczych. Zgodnie z jego treścią rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Co istotne, uprawnienie do ustalenia zakresu usług opiekuńczych przysługuje, na mocy przepisu art. 50 ust. 5 u.p.s., ośrodkowi pomocy społecznej albo centrum usług społecznych. Przepis ten stanowi, 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. 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.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt: IV SA/Wr 637/04, przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Analogiczne stanowisko zostało zajęte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wr 302/13.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 4 uchwały w zakresie słów: „usług opiekuńczych i”, gdyż regulacja ta wykracza poza kompetencję przypisaną organowi stanowiącemu gminy przez art. 50 ust. 6 u.p.s. Rada Miejska jest uprawniona, na podstawie treści art. 50 ust. 6a u.p.s., do określenia w uchwale jedynie zakresu usług sąsiedzkich.

W odniesieniu do zapisu zawartego w § 2 ust. 6 uchwały, należy wskazać, iż przekroczenie delegacji ustawowej stanowi unormowanie uchwały określające katalog podmiotów, które mogą świadczyć usługi sąsiedzkie oraz treść umowy zawieranej z tymi podmiotami. Art. 50 ust. 6 i 6a u.p.s. nie upoważnia Rady Miejskiej do określenia w uchwale ww. kwestii. Jednocześnie zapis ten zawiera błędne odesłanie do art. 50 ust. 4 u.p.s. oraz dokonuje niedozwolonej modyfikacji art. 50 ust. 4a u.p.s. poprzez rozszerzenie katalogu osób mogących świadczyć usługi sąsiedzkie o osoby prawne, co należy uznać za przekroczenie przez Radę Miejską przyznanych jej kompetencji.

Przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż treść § 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały niezasadnie powiela treść uregulowaną w art. 50 ust. 5 u.p.s. dokonując zarazem jego niedozwolonej modyfikacji w zakresie treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Wprowadzone przez Radę Miejską unormowanie zawarte w § 3 uchwały, wskazuje że podstawą przyznania pomocy w formie świadczenia usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna, która określa:

- 1) zakres czynności do wykonania w ramach usług;
- 2) okres i miejsce wykonywania usługi, realizatora usług, z określeniem liczby godzin w ciągu dnia, liczby dni w tygodniu oraz w przypadku usług sąsiedzkich liczby godzin w miesiącu.
- 3) wysokość i termin wnoszenia odpłatności z tytułu świadczonych usług.

Z kolei art. 50 ust. 5 u.p.s. stanowi, iż 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.

W ocenie organu nadzoru unormowanie § 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 50 ust. 5 u.p.s., a tym samym istotnie narusza ten przepis. Regulacja zawarta w § 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały rozszerza bowiem katalog elementów, które powinny się znaleźć w treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Jak zaś wynika z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2019 r., wydanego w sprawie o sygn. akt: II OSK 2376/18: powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk