



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2020

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.75.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 9 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2, § 3 ust. 2 i 5, § 6, § 8 ust. 1 i 3 uchwały Nr LV/341/24 Rady Gminy Krypno z dnia 8 marca 2024 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, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 8 marca 2024 r. Rada Gminy Krypno podjęła uchwałę Nr LV/341/24 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, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 marca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona w ramach kontroli analiza wykazała, iż część zapisów powyższej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 5 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała 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.

Natomiast w myśl art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa powyżej, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwała 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 za usługi sąsiedzkie stanowi akt prawa miejscowego.

W świetle 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. Jednocześnie zaś zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Postanowienia zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, nie powinny być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów, co do zasady, skutkuje nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Rada Gminy Krypno w § 2 uchwały ustaliła, że „Usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się po ustaleniu występowania przesłanek do ich udzielenia określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”.

Powyższe nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy delegacją art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, zgodnie z którą 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** oraz w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, powinna określić także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Sposób ustalenia uprawnień do świadczeń w formie usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych określił już ustawodawca.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, że postanowienia § 3 uchwały:

- ust. 2 „Osoby korzystające z usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczonych w miejscu zamieszkania ponoszą opłatę w zależności od sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej”;
- ust. 5 „Wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustala się na podstawie wywiadu środowiskowego oraz zasad określonych w poniższej tabeli i wynosi:”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Podstawy do udzielania pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym w formie sąsiedzkich zostały już określone w art. 7 ustawy. Podstawą zaś określenia przesłanek do udzielenia pomocy jest przeprowadzenie wywiadu środowiskowego na podstawie przepisów ustawy. Zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy, decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała również, że zapis dokonany w § 6 uchwały „Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krypnie, przyznając świadczenie w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, ustala w decyzji administracyjnej zakres tych usług, okres i miejsce ich świadczenia, w zależności od sytuacji osoby uprawnionej, oraz wysokość odpłatności” – wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W kodeksie postępowania administracyjnego 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.

Ponadto zapis dokonany w § 8 ust. 1 uchwały „*Zakres usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich obejmuje pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem*” – jest modyfikacją art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - akt prawa miejscowego nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w ustawach.

Organ nadzoru zaznacza, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy Krypno nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przeprowadzona analiza wykazała również, iż zapis dokonany w § 8 ust. 3 uchwały „*Usługi opiekuńcze sąsiedzkie świadczone są przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Krypnie na wniosek osoby, której mają być świadczone usługi*” – jest modyfikacją art. 50 ust. 4a ustawy, w którym ustawodawca określił już warunki jakie musi spełniać osoba wykonująca usługi sąsiedzkie, jak również modyfikacją art. 102, poprzez zawężenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o świadczenie usług sąsiedzkich.

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż stwierdzenie nieważności w zakresie wskazanych na wstępie regulacji § 2, § 3 ust. 2 i 5, § 6, § 8 ust. 1 i 3 uchwały jest zasadne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Agnieszka Krystoń**