



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 2361

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.98.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/316/24 Rady Gminy Mały Płock z dnia 26 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 oraz szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, sposobu ich rozliczania i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług.

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Mały Płock podjęła uchwałę Nr LXVIII/316/24 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 oraz szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, sposobu ich rozliczania i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

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 któregokolwiek 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 Mały Płock mocą postanowień § 3 ust. 6 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich realizowane będą w zakresie obejmującym zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, opiekę higieniczno – pielęgnacyjną niewymagającą specjalistycznego przygotowania oraz pomoc w utrzymaniu kontaktów z otoczeniem.

Przeprowadzona w ramach prowadzonej kontroli legalności analiza wykazała, iż przywołany wyżej zapis § 3 ust. 6 uchwały jest modyfikacją art. 50 ust. 3a ustawy. Artykuł ten bowiem stanowi, że usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Podkreślić należy, iż organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy Mały Płock nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi 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 Ośrodek 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).

Odnosząc się do powyższych twierdzeń dodatkowo należy przywołać obowiązujące regulacje zawarte w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zakazujące powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów zamieszczonych w ustawach.

Przeanalizowanie zakresu przyjętych regulacji w przywołanym wyżej § 3 ust. 6 jak też w pozostałych jednostkach redakcyjnych uchwały Nr LXVIII/316/24 pozwala na stwierdzenie, iż uchwała nie określa **zakresu usług sąsiedzkich**, do czego zobowiązuje cyt. wyżej art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej stanowiący, że 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.

Uchwała Nr LXVIII/316/24 jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą wniosku o przyznanie usług sąsiedzkich i wydawanych decyzji administracyjnych w przedmiotowych sprawach, przez co powinna zawierać jasno określony zakres możliwych do przyznania usług sąsiedzkich.

Rada Gminy Mały Płock w § 3 ust. 7 uchwały ustaliła, że: „Usługi opiekuńcze, w tym w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się z uwzględnieniem potrzeb osoby uprawnionej, wynikających między innymi z wieku, niepełnosprawności oraz choroby”.

Zapis ten wykracza poza upoważnienie wynikające z przywołanego wyżej art. 50 ust. 6 ustawy. Sposób ustalenia uprawnień do świadczeń w formie usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych określił już bowiem sam ustawodawca. Podstawy udzielania pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym formie sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych zostały już określone w art. 7 ustawy.

Rada Gminy Mały Płock w § 4 ust. 2 uchwały (w kolumnie pierwszej tabeli) określiła progi wysokości dochodu, które są podstawą do ustalenia właściwej wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze. Progi te stanowią granice poszczególnych kwot. np.: w wierszu drugim: 101% - 150%; w wierszu trzecim: 151% -200%; w wierszu czwartym: 201% - 250%, i dalej odpowiednio.

Zapis ten spowoduje brak możliwości ustalenia jednoznacznej odpłatności dla osób, których dochód wynosić będzie pomiędzy progami (np.: 100% a 101%; 150% a 151%, itd.) i spowoduje powstanie luki pomiędzy progami. Wobec powyższego, będzie budzić wątpliwość, do którego progu należy zakwalifikować osobę z dochodem zawierającym się w powstałej luce.

Przedmiotowa uchwała w § 5 ust. 1 pkt 1-4 zawiera katalog przypadków, mogących stanowić podstawę do częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Powyższy katalog stanowi tzw. „katalog otwarty” z uwagi na punkt 4, zawierający wskazanie innych uzasadnionych okoliczności. Taka regulacja dopuszcza zastosowanie innych, nie wymienionych w uchwale okoliczności zwolnienia z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, co stoi w sprzeczności z upoważnieniem wynikającym z treści art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, który obliguje organ stanowiący gminy do określenia w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Mając na uwadze powyższe naruszenia przepisów prawa istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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