



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 3202

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.123.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/16/24 Rady Gminy Nowinka z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2024 r. Rada Gminy Nowinka podjęła uchwałę Nr II/16/24 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2024 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 czerwca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jego 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 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 Nowinka mocą postanowień § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż: „Usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, obejmują pomoc w formie zaspokajania niezbędnych i codziennych potrzeb życiowych, opieki higienicznej i innej zleconej przez lekarza oraz w miarę możliwości zapewnienia kontaktu z otoczeniem:

- 1) osobom samotnym, wymagającym pomocy innych osób;
- 2) osobom, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina takiej pomocy nie może zapewnić.

Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały postanowiono że usługi sąsiedzkie obejmują pomoc i wsparcie w zaspokojeniu 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.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. § 1 ust. 1 uchwały jest modyfikacją art. 50 ust. 1-3 cyt. ustawy o pomocy społecznej, zaś § 1 ust. 2 uchwały stanowi sprzeczne z prawem powtórzenie regulacji zawartych w art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej.

Organ stanowiący gminy obowiązany jest do regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy Nowinka nie posiada upoważnienia do podejmowania przepisów 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 Ośrodek Zamiejskowy 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 regulacje zawarte w § 4 ust. 1 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 uchwale Nr II/16/24 pozwala na stwierdzenie, iż uchwała nie określa **zakresu usług sąsiedzkich**, do czego zobowiązana jest na podstawie wskazanego wyżej art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Uchwała Nr II/16/24 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 Nowinka w § 4 uchwały ustaliła, że: „Osoby, którym przyznano usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, a których dochód jest niższy, niż określony w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, są całkowicie zwolnione od opłat za te usługi.”

Zapis ten wykracza poza upoważnienie wynikające z przywołanego wyżej art. 50 ust. 6 cyt. ustawy o pomocy społecznej. Artykuł ten zobowiązuje bowiem Radę Gminy do określenia „**szczegółowych warunków (...) 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 (...)**”.

Odnosząc się jeszcze do treści *Tabeli wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania*, stanowiącej załącznik do uchwały Nr II/16/24 należy wskazać, iż w kolumnie pierwszej tabeli (kryterium dochodowe ustalone według art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) - odpowiednio dla osoby samotnej i osoby w rodzinie, w wierszach od 2 do 7, określono progi wysokości dochodu, które są podstawą do ustalenia właściwej wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze. Granice poszczególnych progów stanowią nieprecyzyjne określenia kryterium dochodowego ustalonego według art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, np.: w wierszu drugim: od 100% do 150%, w wierszu trzecim od 150% do 200% (i wiersze dalej odpowiednio). Pozostawienie zapisów w takiej formie będzie budziło wątpliwość do którego progu odpłatności należy przyjąć dochód osoby w sytuacji wystąpienia dochodu, który jest jednocześnie w dwóch progach dochodowych (np. 150%).

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