



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 marca 2024 r.

Poz. 1656

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.62.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 marca 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

§ 1 i 3 załącznika do uchwały Nr XXXVI/251/24 Rady Gminy Turośl z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich 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 trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Turośl podjęła uchwałę Nr XXXVI/251/24 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich 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 trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 lutego 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 21 marca 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 niezgodnymi 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 Turośl w § 1 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały ustaliła, że pomoc w formie usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych przysługuje:

- osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona (pkt 1),
- osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie), rozstrzyga bowiem ustawa o pomocy społecznej, stanowiąc, że osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że 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 może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy).

Rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do modyfikowania regulacji ustawowych w podejmowanej uchwale. Radzie gminy przysługują jedynie kompetencje wprost przyznane w art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej – do rozszerzenia katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, 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.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, „*norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą*”.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy 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. Natomiast Rada Gminy Turośl mocą postanowień § 1 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XXXVI/251/24 zdecydowała, że pomoc w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich przysługuje osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Tak skonstruowana norma prawna jest niezgodna z treścią ustawy, która w opisanych przypadkach jedynie dopuszcza przyznanie pomocy.

Rada Gminy Turośl w § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały ustaliła, iż: „Przyznanie usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych, następuje w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się rodzaj, zakres, okres i wymiar dzienny świadczonych usług, miejsce ich świadczenia oraz wysokość i termin płatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę”.

Przeprowadzona analiza wykazała, że powyższe ustalenia zostały przyjęte bez podstawy prawnej. Obowiązek zachowania formy decyzji administracyjnej przy przyznawaniu usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych wynika wprost z art. 106 ust. 1 cyt. ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie bowiem z brzmieniem tegoż artykułu, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Powyższy przepis nie zawiera upoważnienia dla organów stanowiących gmin do regulowania w swoich uchwałach kwestii dotyczących obligatoryjnych elementów takich decyzji. „Wytyczne”, co do zakresu treści wydawanych decyzji administracyjnych przyznających świadczenia z pomocy społecznej ustawodawca określił w art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wskazując, iż ośrodek pomocy społecznej przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Należy również zwrócić uwagę na regulacje zawarte w art. 14 ustawy o pomocy społecznej stanowiącym, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż stwierdzenie nieważności w zakresie regulacji § 1 i 3 załącznika do 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