



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1744

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.58.2024.MŁ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 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

§ 2 ust 1 i 3, § 3 ust. 1, § 5 i § 6 uchwały Nr LIV/514/2024 Rady Miejskiej w Choroszczycy z dnia 21 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania i szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2024 r. Rada Miejska w Choroszczycy podjęła uchwałę Nr LIV/514/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania i szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została, w części, z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy, 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, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały: „*Pomoc w formie usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych wykonywanych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy przysługuje:*

- 1) *osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona;*
- 2) *osobom samotnie zamieszkującym oraz osobom zamieszkałym w rodzinie, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina lub wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.*”

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a i 6b ustawy. Jednocześnie treść § 2 uchwały jest powtórzeniem art. 50 ust. 1 ustawy oraz modyfikacją art. 50 ust. 2 ustawy.

Następnie, § 2 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Choroszczy, który stanowi: „*Usługi opiekuńcze nie będą przyznawane osobom, których najbliższy członek rodziny korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na osobę ubiegającą się o usługi opiekuńcze*”, został podjęty bez podstawy prawnej.

Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. W podanym zakresie nie mieści się uprawnienie do zawężania kręgu podmiotów w stosunku do których realizowane będą usługi opiekuńcze w tym usługi w formie usług sąsiedzkich. Rozpatrując natomiast powyższe przez pryzmat normy kompetencyjnej z art. 50 ust. 6b ustawy, wskazać należy, iż rada gminy jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie osób uprawnionych do przyznania świadczenia, jednak wyłącznie w zakresie w tym przepisie określonym tj. w zakresie poszerzenia kręgu osób wskazanych w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o osoby określone w art. 50 ust. 6b ustawy, którym przysługiwałaby możliwość ubiegania się o przyznanie usług sąsiedzkich.

Upoważnienie ustawowe nie obejmuje natomiast normy kompetencyjnej do zawężania przez radę kręgu podmiotów w stosunku, do których realizowane będą usługi opiekuńcze, w tym usługi w formie usług sąsiedzkich.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone pozostaje stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02).

Dodatkowo, treść § 3 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „*Wszystkie czynności do wykonywania w ramach usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych, określonych w decyzji administracyjnej dotyczą wyłącznie osoby objętej pomocą*” jest legislacyjnie zbędna, ponieważ zasady przyznawania świadczeń w formie usług opiekuńczych w tym zakresie zostały określone w art. 50 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej poprzez wskazanie, komu ww. świadczenia przysługują lub mogą być przyznane. Powyższa regulacja stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

Kolejno, zgodnie z § 5 uchwały: „*Usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, albo innej osoby (np. członka rodziny, lekarza, pielęgniarki środowiskowej) lub z urzędu na wniosek pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego*”.

Powyższe stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu, który stanowi, iż świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (art. 102 ust. 1 ustawy), a nadto - pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (art. 102 ust. 2 ustawy). Zapis uchwalony przez Radę stwarza możliwość wystąpienia z wnioskiem o przyznanie usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych, przez „np. członka rodziny, lekarza, pielęgniarkę środowiskową” bez zgody osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.

Wskazania wymaga, iż na mocy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy Rada Miejska została upoważniona wyłącznie do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także w przypadku usług sąsiedzkich, przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług - bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. Zatem powyższa regulacja jest pozbawiona nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 50 ust. 6a ustawy.

Jednoczenie zastrzeżenia organu nadzoru budzi postanowienie § 6 przedmiotowej uchwały stanowiące, iż: *„Podstawą świadczenia usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna określająca w szczególności:*

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

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Art. 14 ustawy stanowi zaś, że 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.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż wskazane regulacje § 6 uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 6a ustawy, a ponadto naruszają uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stanowisko takie wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13) stwierdzając, że: „Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnych określa art. 107 k.p.a. (...)”.

W tym miejscu należy też zwrócić uwagę, iż rada gminy podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Komplementarnie zauważyć należy, iż § 7 ust. 4 uchwały zgodnie, z którym: *„Kwotę miesięcznej odpłatności za wykonane usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn godzin usług świadczonych w danym miesiącu, kosztu jednej godziny usług określonego w § 7 oraz wskaźnika odpłatności określonego w tabeli w § 6 ust. 3.”* jest niespójny z treścią uchwały. W § 7 uchwały nie ma określonego kosztu jednej godziny usług, a w § 6 nie ma tabeli.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy o pomocy społecznej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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