



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 3675

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.312.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86, 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr IV/23/2024 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie 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

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pruchniku (dalej: Rada Miejska) w dniu 19 lipca 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/23/2024 w sprawie 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 (dalej: uchwała). W podstawie prawnej uchwały powołano art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2023 r., poz. 901 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.). Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lipca 2024 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa, w związku z tym w dniu 12 sierpnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 50 ust. 1 i ust. 1a ustawy o pomocy społecznej stanowi, 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, a usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 czerwca 2016 r. o sygn. akt II SA/Po 213/16 norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady

mieści się zatem 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.

Jednocześnie art. 50 ustawy o pomocy społecznej w ustępie 6a stanowi, iż w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Tak więc rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, lecz również wynikające z art. 50 ust. 6a tej ustawy. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały dotyczącej usług opiekuńczych i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Mimo to Rada Miejska w analizowanej uchwale nie zrealizowała w sposób prawidłowy i kompleksowy dyspozycji norm kompetencyjnych z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w tytule przedmiotowej uchwały brak wyłączenia spod regulacji specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, co wynika z cytowanego powyżej art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Jednocześnie Rada Miejska w tytule uchwały nie zawarła kwestii, będących jej przedmiotem, a mianowicie dotyczących usług sąsiedzkich w zakresie podanym w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Należy stwierdzić, że § 1 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały stanowią częściowe powtórzenie wraz z modyfikacją art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Podkreślenia wymaga, że § 1 ust. 2 uchwały jest modyfikacją uregulowania dotyczącego usług sąsiedzkich, ponieważ względem przepisu ustawy zabrakło słowa „także”. Zaznaczyć trzeba, iż usługa sąsiedzka jest jedną z form usługi opiekuńczej, a nie odrębną formą usług w ramach pomocy społecznej, tak więc zakres z § 1 ust. 1 również ją obejmuje. Oprócz kwestii dotyczących usług opiekuńczych, przekazanych przez ustawodawcę na mocy art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej radzie gminy do uregulowania, ten organ stanowiący gminy jest uprawniony do wprowadzenia regulacji w zakresie z art. 50 ust. 6a tej ustawy. W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 2 uchwały uregulowano, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie świadczone przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruchniku przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej. W związku z tym, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowy zapis wykracza poza zakres upoważnienia do uregulowania w uchwale. Wymaga podkreślenia, że o organizatorze usług opiekuńczych, możliwości zlecenia zadań, udzielania kierownikowi ośrodka pomocy przez wójta upoważnienia do działania stanowi ustawa o pomocy społecznej, w szczególności trzeba mieć na uwadze jej art. 50 ust. 3b i 5, art. 25, art. 110 ust. 7.

Zdaniem organu nadzoru również § 3 ust. 1 uchwały, stanowiący o ponoszeniu odpłatności za świadczone usługi, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego Rady Miejskiej, ponieważ nie jest ona uprawniona uchylać samego faktu odpłatności za usługi, lecz podejmowany akt ma dotyczyć zakresów z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Natomiast w § 3 ust. 2 uchwały zapisano: „Do wnoszenia opłat za usługi zobowiązana jest osoba, której decyzja przyznaje świadczenie lub jej przedstawiciel ustawowy.” Takie postanowienie według organu nadzoru w sposób nieuprawniony modyfikuje w art. 102 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem ustawy świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej, ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Ol 722/17). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w delegacji ustawowej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy

o pomocy społecznej rada gminy nie została upoważniona do ustalania katalogu podmiotów w postępowaniu o udzielenie świadczenia czy też zobowiązanych do ponoszenia za przyznane usługi opłat.

W § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały znajduje się zapis modyfikujący art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. W postanowieniu podano, że określona wysokość opłat obejmuje „w tym usługi sąsiedzkie, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone i realizowane w ramach programu rządowego „Opieka 75+” na rzecz osób w wieku 75 i więcej.” Natomiast ustawa o pomocy społecznej w art. 50 ust. 6 nie wyszczególnia z jakiego dofinansowania ma być realizowana dana usługa opiekuńcza. Ponadto należy zwrócić uwagę, że tabela zawarta w § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały nie zawiera precyzyjnych przedziałów dochodów w rubryce: „Dochód na osobę ustalony zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej/procentowe kryterium dochodu ustalone zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.” Wskazano, iż pierwszy przedział dochodu wynosi „do 100%”, a kolejny „100-150%”. Jednak następnie podano przedziały bez określenia, iż dotyczą wartości powyżej poprzednich. W konsekwencji tego przedziały „150-250%”, „250-350%”, „350-450%”, „450-550” zawierają wspólne wartości. Zaistniała sytuacja skutkuje tym, że nie jest wiadomo jaką odpłatność ma ponieść osoba z danym dochodem.

Zdaniem organu zapis w § 3 ust. 5 przedmiotowej uchwały przekracza delegację z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, ponieważ stanowi o terminie wnoszenia opłat za usługi. Analizowany zapis stanowi następująco: „Opłata za usługi wnoszona jest do dnia 25 każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, w którym świadczone były usługi, przelewem na konto Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruchniku”. Ponadto w ocenie organu nadzoru w uchwale nie ma unormowanego trybu pobierania opłat, przez co zaistniał brak realizacji kompetencji ustawowej.

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały przewidziano przesłanki, w których osoba uprawniona do świadczeń w zakresie usług opiekuńczych może być zwolniona, odpowiednio w całości albo w części, z odpłatności. Omawiane zapisy uchwały zawierają słowo „może”, wskutek czego postanowienia wprowadzają uznaniowość w zakresie przyznania bądź odmowy zwolnienia od opłat za usługi. W konsekwencji bowiem takich zapisów o zwolnieniu z opłat, częściowym lub całkowitym decyduje, na podstawie uchwały, a właściwie może zdecydować, zdaniem organu nadzoru Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, co oznacza uznaniowość. W związku z tym wymaga podkreślenia, iż art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nakazuje określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Takie sformułowanie przepisu oznacza, że nie można pozostawić uznaniowości innemu podmiotowi. Postanowienia § 4 ust. 1 i 2 uchwały takiego warunku więc nie spełniają, dając możliwości całkowicie uznaniowego zastosowania tych postanowień uchwały, ponadto dają taką możliwość innemu podmiotowi, na co nie pozwala ww. przepis prawa (tak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r. o sygn. akt II SA/Ol 8/19).

Zapis § 5 uchwały, który stanowi: „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze zwane dalej „usługami”, dostosowane są do potrzeb osoby, wynikających z wieku, niepełnosprawności, choroby lub z innych przyczyn” wykracza poza delegację ustawową rady gminy, która nie jest upoważniona na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej do wskazywania zakresu usług oraz modyfikując art. 50 ust. 1-3a ustawy o pomocy społecznej.

Treść § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie o pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że przypadki przeprowadzenia w takich sytuacjach wywiadu środowiskowego ma miejsce stosownie do art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto szczegółowo kwestie dotyczące przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego reguluje art. 107 tej ustawy oraz rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 893). Jak już powyżej zostało wyjaśnione, ustawa o pomocy społecznej stanowi o podmiotach, na wniosek których usługi opiekuńcze mogą zostać przyznane, a zatem Rada Miejska wykracza poza delegację ustawową i nieuprawnienie modyfikuje przepisy prawa wprowadzając w tym zapisie własny katalog tych podmiotów.

Zdaniem organu nadzoru również § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały jest poza delegacją z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Rada Miejska uregulowała bowiem w tym zapisie, iż wniosek na świadczenie usług składa się do Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruchniku. Natomiast podmiot uprawniony do przyznania usług opiekuńczych wynika z ustawy o pomocy społecznej. W szczególności jej art. 50 ust. 5 stanowi, że ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Równocześnie w myśl

art. 110 ust. 7 ww. ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka *pomocy społecznej* upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu *pomocy społecznej* należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem jej ust. 8a. Rada gminy nie może powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej czy też przepisów innych aktów normatywnych.

Kolejno w ocenie organu nadzoru § 7 ust. 1 i ust. 2 uchwały modyfikują art. 50 ust. 3, 3a i 4 ustawy o pomocy społecznej. Rada gminy realizując swoje uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Przy tym uwzględnienia wymaga, iż organ stanowiący gminy może rozszerzyć katalog uprawnionych osób do usług sąsiedzkich, ale tylko na mocy art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej, która nie została powołana w podstawie prawnej uchwały. Ponadto Rada Miejska nie wskazała zakresu usług sąsiedzkich, jakie mają być świadczone w świetle art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, a wymieniając czynności w §7 ust. 2 zdanie drugie posłużyła się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że wymienia je przykładowo a nie enumeratywnie, nie wypełniając tym samym delegacji ustawowej.

W §7 ust. 3 uchwały poprzez wskazanie, że usługi mogą być świadczone wyjątkowo w dni wolne i święta Rada Miejska zdaniem organu nadzoru przekroczyła delegację ustawową, ponieważ zgodnie z wolą ustawodawcy rada gminy powinna określać wyłącznie wymiar usług sąsiedzkich.

Zapis uchwały w § 7 ust. 4 uchwały stanowi, że: „Usługi sąsiedzkie świadczone są przez osoby z najbliższego otoczenia, miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy, na podstawie umowy cywilnej zlecenia”. W ocenie organu nadzoru wprowadza on nieuprawnioną modyfikację podmiotów z art. 50 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej oraz wykracza poza delegację ustawową z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Przedmiotowy zapis nie dotyczy szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, czy też trybu ich pobierania ani warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. W tym miejscu dodać należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r., o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11).

W § 8 uchwały Rada Miejska według organu nadzoru przekroczyła delegację ustawową, ponieważ sposób rozliczania na mocy art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej dotyczyć może tylko usług sąsiedzkich, a nie wszystkich usług opiekuńczych z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Jednocześnie zdaniem organu nadzoru analizowana regulacja nie określa w żaden sposób szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i nie stanowi też określenia trybu ich pobierania. Przyjęty zapis uchwały wykracza więc poza zakres delegacji przyznanej radzie gminy na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto postanowienie dotyczy tylko przedkładania zestawienia o realizacji usług, natomiast z przepisu art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność uregulowania przez radę gminy w uchwale sposobu rozliczenia wykonanych usług sąsiedzkich.

Podsumowując, wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W świetle tych wywodów uznać należy, że brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji lub doprecyzowywania pojęć ustawowych. Ponadto organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Z uwagi na wskazane wyżej naruszenia zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/23/2024 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie 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.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru