



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 15 lutego 2024 r.

Poz. 1026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.52.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXII/449/2024 Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 9 stycznia 2024r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/118/2020 Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 30 kwietnia 2020r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz określania zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Grodzisku Dolnym z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania w części dotyczącej § 1 pkt 1 uchwały we fragmencie „w §3” oraz w zakresie dodanego w zmienianej uchwale §3a ust. 3, ust.4 i ust.5 zd. 2, ust.7 we fragmencie „w szczególności” oraz w części dotyczącej §1 pkt 2-4 uchwały

Uzasadnienie

Rada Gminy Grodzisko Dolne podjęła w dniu 9 stycznia 2024 roku uchwałę Nr LXII/449/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/118/2020 Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 30 kwietnia 2020r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz określania zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Grodzisku Dolnym z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. Uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 15 stycznia 2024r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowią przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 17 ust.1 pkt 11 i ust.2 pkt 2a oraz art. 50 ust.1a, ust.6, ust.6a i ust.6b ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz. 901 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej podjętej uchwały przepisem art. 50 ust. 6 ustawy 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. Kolejny ust. 6a przepisu art. 50 ustawy stanowi, że 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.

W § 1 pkt 1 badanej uchwały zawarto zapis, w myśl którego w uchwale Nr XVIII/118/2020 Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 30 kwietnia 2020r. w sprawie określenia szczegółowych warunków

przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Grodzisku Dolnym z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania wprowadza się zmiany: „w §3 dodaje się § 3a w brzmieniu: (...)”.

Powyższy zapis we fragmencie „w § 3” jest niezgodny z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016r. poz.283). Zgodnie bowiem z treścią § 143 wyżej powołanego rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132 chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z kolei w myśl § 124 pkt 1 i 2 zamieszczonego w dziale V rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Wobec powyższego określoną w §124 rozporządzania zasadę należy odpowiednio stosować w aktach prawa miejscowego, do których należy badana uchwała.

Niewłaściwym i naruszającym zasady techniki prawodawczej jest zatem dodanie w treści paragrafu 3 zmienianej uchwały paragrafu 3a, tj. takiej samej jednostki redakcyjnej uchwały. Stąd też należało zakwestionować badaną uchwałę w części dotyczącej § 1 pkt 1 uchwały we fragmencie: „w §3”.

Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że postanowienia zawarte w dodanym §3a ust. 3 ust. 4 i ust. 5 zd. 2 w zmienianej uchwale regulują materię, do której unormowania rada gminy nie posiada uprawnień przyznanego wyżej przytoczonymi przepisami art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

W postanowieniach tych określono bowiem krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie usługi opiekuńczej w formie usługi sąsiedzkiej, podmiot uprawniony do ich przyznania (ust. 3), organizatora usług, miejsce świadczenia usług oraz przyznano pracownikowi socjalnemu do żądania złożenia oświadczenia o dochodach od osób zobowiązanych do alimentacji na rzecz osoby korzystającej z pomocy (ust. 4), wskazano elementy decyzji administracyjnej i podmiot uprawniony do jej wydania (ust. 5 zd. 2).

Podnieść natomiast należy, że kwestie dotyczące przyznania usług opiekuńczych reguluje art. 102 ustawy, który stanowi, że świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. (ust.1). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust.2). Stosownie do art. 50 ust. 3b ustawy organizatorem usług sąsiedzkich jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby korzystającej z usług sąsiedzkich lub podmiot uprawniony, o którym mowa w art. 25. O miejscu świadczenia usług sąsiedzkich stanowi z kolei przepis art. 50 ust.1a ustawy, w myśl którego usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Kwestie dotyczące przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, w tym uprawnienia pracownika socjalnego reguluje zaś szczegółowo art. 107 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2021r. poz. 893). Natomiast wskazanie podmiotu uprawnionego do przyznania usług sąsiedzkich, uprawnionego do wydania w tej sprawie decyzji, a także określenie jej obligatoryjnych elementów wynika z przepisu art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego 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, z przepisu art. 106 ust.1 ustawy, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej oraz z przepisu art. 110 ust. 7 ustawy, w myśl którego 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 ust. 8a.

Kwestie uregulowane w dodanym § 3a ust. 3, ust.4 i ust. 5 zd.2 w zmienianej uchwale unormowane są zatem przepisami ustawowymi, a organ uchwałodawczy gminy stanowiąc postanowienia we wskazanej materii wykroczył w sposób nieuprawniony poza przyznane mu przepisem art. 50 ust. 6 i 6a ustawy kompetencje. W tym miejscu dodać należy, że orzecznictwo sądowoadministracyjne wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią

istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Stąd też należy zakwestionować jako nieuprawnione postanowienia zawarte w §1 pkt 1 uchwały zmieniającej w zakresie dodanego w zmienianej uchwale § 3a ust. 3, ust. 4 i ust. 5 zd. 2.

Z kolei zawarcie w dodanym w zmienianej uchwale §3a ust. 7 sformułowania „w szczególności” w odniesieniu do objętych usługami sąsiedzkimi usług pielęgnacyjnych i gospodarczych powoduje, że katalog wymienionych czynności w ramach wykonywania takich usług pozostaje otwarty. W myśl natomiast przepisu art. 50 ust. 6a ustawy w uchwale należy wskazać konkretny zakres usług sąsiedzkich których wykonywanie będzie podlegać rozliczeniu. Stąd też jako nieuprawnione należy także ocenić sformułowanie „w szczególności”, zawarte w dodanym §3a ust. 7, zawierającym wskazanie usług objętych zakresem usług sąsiedzkich, których dotyczy uchwała.

Kolejne postanowienia w §1 pkt 2-4 uchwały zmieniającej dotyczą natomiast uregulowania w zmienianej uchwale Nr XVIII/118 2020 podjętego na podstawie art. 97 ust.5 ustawy. Zgodnie zaś ze wskazanym przepisem art. 97 ust. 5 ustawy rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Upoważnienie dla rady gminy dotyczy zatem wyłącznie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 25 września 2023r. sygn. akt: II SA/Gl 1081/23 wskazał, że art. 97 ust. 5 ustawy nie upoważnia do ustalania wysokości opłat tylko do ustalenia zasad ponoszenia odpłatności. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej pobyt w ośrodkach wsparcia jest płatny (art. 97 ust.1), natomiast rada gminy nie ma przyznanej ustawą kompetencji do zwalniania z opłat za pobyt wszystkich uczestników ośrodka wsparcia. Stąd też należy zakwestionować regulację zawartą w § 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały zmieniającej.

Ponadto, jako nieuprawnione należy ocenić uregulowanie w § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej. Stosownie do postanowień art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej decyzją administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowego oraz decyzji w sprawie cudzoziemców, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Uregulowanie w §1 pkt 3 uchwały zmieniającej dotyczy zatem materii wynikającej wprost z przepisów ustawy.

Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest umocowany ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru