



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 14 maja 2024 r.

Poz. 2739

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.209.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 maja 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 uchwały Nr LXXIII/360/2024 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kętrzyn, na sesji w dniu 27 marca 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn.zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 kwietnia 2024 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z powołanymi przepisami, 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. Wynika stąd, że regulacja dotycząca usług sąsiedzkich musi obejmować wszystkie elementy określone w art. 50 ust. 6 ustawy w odniesieniu do usług opiekuńczych i spełniać kryteria wymagane dla tej regulacji. Wedle intencji ustawodawcy, usługi sąsiedzkie stanowią wyszczególniony rodzaj usług opiekuńczych. Wynika to zarówno z treści art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o pomocy społecznej, w którym wskazano, że do zadań własnych gminy należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, jak również z treści art. 50 ust. 1a ustawy, stanowiącym, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.

Podjmując uchwałę w myśl art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy zobligowana jest określić:

- szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi
- szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat
- tryb pobierania opłat.

Działając na podstawie art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy, dodatkowo (poza elementami wskazanymi wyżej - ustalonymi dla wszystkich form usług opiekuńczych), stosownie także do intencji ustawodawcy, wyrażonych w treści uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (ogłoszona w Dz. U. z 2023 r., poz. 1693; projekt procedowany w Sejmie jako druk nr 3281), rada gminy zobligowana jest określić:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (ustalając przykładowo - czy będą to usługi uzupełniające usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle)
- wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny)
- zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalistycznych kwalifikacji), a także
- szczegółowy sposób rozliczania wykonywanych usług sąsiedzkich (ustalając przykładowo - czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

W związku z tym, że Rada Gminy Kętrzyn zawarła regulacje dotyczące opiekuńczych usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, winna ona określić w niej także **szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, zgodnie ze wskazaniem wynikającymi w tym zakresie z utrwalonej praktyki i judykatury** dotyczącej usług opiekuńczych, ukształtowanej na gruncie art. 50 ust. 6 ustawy.

Wykładnia przedmiotowego przepisu, uwzględniająca m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z dnia 12 lutego 2019 r., sygn.: II SA/Ol 8/19) prowadzi do wniosku, że warunki zwolnienia z opłat, muszą być ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i zwolnienia częściowego. Sąd ten wyraźnie wskazał, że „(...) Określenie „szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat”, użyte w art. 50 ust. 6 u.p.s. oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego (...)”.

Tymczasem, w treści § 3 ust. 6 uchwały wskazano, że osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi sąsiedzkie, której dochód przekracza kryterium dochodowe, może być (na jej wniosek lub na wniosek jej przedstawiciela ustawowego albo pracownika socjalnego) **częściowo lub całkowicie** zwolniona z ustalonej odpłatności, w przypadku ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji, a które związane są z okolicznościami wyspecyfikowanymi w lit a) – d) § 3 ust. 6 uchwały.

Przedstawiona kwestia prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewody Warmińsko-Mazurski z dnia 28 lutego 2024 r., znak: PN.4131.94.2024, w odniesieniu do poprzedniej, podjętej w dniu 29 stycznia 2024 r. uchwały Rady Gminy Kętrzyn Nr LXXI/352/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Badana w niniejszym postępowaniu nadzorczym uchwała, dotknięta jest tożsamą wadą prawną.

Łączne uregulowanie przesłanek całkowitego i częściowego zwolnienia z opłat nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, gdyż stosowanie ww. przepisu w praktyce oznacza, że decyzje dotyczące tego, czy osoba ubiegająca się o zwolnienie z opłat, uzyska takie zwolnienie w całości czy w części, uzależnione będzie od uznania organu stosującego prawo.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa wskazuje, że organem rozstrzygającym kiedy uprawnionemu przysługuje zwolnienie w całości, a kiedy w części, jest rada gminy, a wadliwe ustalenie przesłanek zwolnienia z opłat, stanowi naruszenie przepisu art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej i uzasadnia wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego w całości. Norma kompetencyjna wymienia obligatoryjne elementy, jakie rada gminy winna zawrzeć w uchwale, a brak któregokolwiek z nich przekłada się na ważność całego aktu prawnego. Rada Gminy Kętrzyn nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, gdyż łącznie warunki całkowitego i częściowego zwalniania z opłat, w istocie – w ogóle nie określiła w uchwale jej elementów. Zdaniem organu nadzoru, w kwestionowanym zakresie dokonano scedowania kompetencji na podmiot właściwy do stosowania prawa. Uniemożliwia to prawidłowe wykonanie podjętej uchwały (tak również Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 lutego 2024 r., znak : PN.4131.94.2024).

Podkreślić trzeba, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak, aby nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Rada Gminy Kętrzyn powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn.: III SA/Lu 131/11).

Niezależnie od powyższego, wadami dotknięte są także dalsze postanowienia badanej uchwały.

W § 2 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowej uchwały określono krąg osób, którym przysługują usługi opiekuńcze sąsiedzkie, podczas gdy zagadnienie to reguluje art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Ponadto, w treści § 2 ust. 4, ust. 8, ust. 13, ust. 14, ust. 15 oraz § 3 ust. 7 uchwały, uregulowano wykraczające poza delegację ustawową kwestie proceduralne, dotyczące sposobu inicjowania postępowania w sprawie przyznania usług, wskazań jakimi winien kierować się organ w toku postępowania administracyjnego, formy przyznania usług, elementów decyzji administracyjnej wydanej w tym przedmiocie, przyczyn i trybu dochodzenia zwrotu należnej opłaty. Dodatkowo, w § 1 ust. 9 – ust. 12 uchwały wprowadzono postanowienia dotyczące osób mogących świadczyć usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich.

Wszystkie ww. postanowienia stanowią materię ustawową. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji przepisów ustawy o pomocy społecznej. W tym zakresie wskazać należy zwłaszcza, że zgodnie z art. 102 ww. 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. Pomoc społeczna może być udzielana także z urzędu. Zgodnie z art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, a decyzję o przyznaniu świadczenia, co do zasady wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Przepis art. 50 ust. 4a ustawy, określa przesłanki, które spełniać muszą osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Stosownie do treści art. 50 ust. 5 ustawy, ośrodek pomocy społecznej przyznając usługi ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Dodatkowe elementy decyzji administracyjnej określa przepis art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rada gminy nie posiada kompetencji prawotwórczych w zakresie zagadnień uregulowanych aktami prawnymi wyższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe, w tym, w szczególności uregulowanie przesłanek całkowitego i częściowego zwolnienia z opłat w sposób łączny, co stanowi także niedozwoloną subdelegację kompetencji na podmiot stosujący prawa i uniemożliwia prawidłowe wykonanie uchwały, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurski
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski