



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 25 lipca 2024 r.

Poz. 3624

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.278.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 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 III/30/2024 Rady Gminy Płoskinia z dnia 27 czerwca 2024 r. 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, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 4 zd. 1, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9 i ust. 12 oraz
- § 3 ust. 11 i ust. 12.

Uzasadnienie

Rada Gminy Płoskinia, na sesji w dniu 27 czerwca 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, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2024 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6a i 6b w związku z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, dalej zwaną również ustawą. Zgodnie z tymi przepisami, 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. 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. Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu 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.

Na wstępie należy wskazać, iż orzecznictwo sądowoadministracyjne jednolicie przyjmuje, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (podobnie wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Zakwestionowany przez organ nadzoru § 2 ust. 4 uchwały stanowi, że usługi opiekuńcze sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Z kolei zgodnie z art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Wskazane wyżej przepisy art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy regulują upoważnienie dla rady gminy, co do zakresu wprowadzanych regulacji. W ramach upoważnienia wynikającego z nich nie mieści się definiowanie usług opiekuńczych sąsiedzkich, co zawiera kwestionowany ust. 4 zd. 1 § 2 uchwały, a zobowiązują do określenia zakresu tych usług, co zostało uregulowane przez Radę Gminy Płoskinia w ust. 10 § 2 uchwały.

Należy podkreślić, iż zgodnie z 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. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Go 778/12) 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). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia, stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Ponadto w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 170/10) wskazał, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Ponadto kwestionowane postanowienie uchwały stanowi modyfikację art. 50 ust. 3a ustawy, co w świetle ww. przepisów jest działaniem niedopuszczalnym.

Postanowienia zawarte w treści § 2 ust. 6 – ust. 9 uchwały, z których wynika, iż: - pomoc w formie usług sąsiedzkich ma być świadczona przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta, osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia - usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nieposiadające kierunkowego przygotowania zawodowego - przyznanie lub odmowa pomocy w formie usług opiekuńczych sąsiedzkich, a także całkowite lub częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za świadczone usługi następuje w drodze decyzji administracyjnej - decyzja o przyznanie usług opiekuńczych sąsiedzkich określa; okres przyznawania usług, liczbę godzin przyznawanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności. Powyższe postanowienia nie mieszczą się w ramach upoważnienia, wynikającego z przepisów stanowiących podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W tym zakresie wskazać należy również, że 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.

Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy wprowadzony został również przepis ust. 12 § 2 uchwały, wskazujący podmiot nadzorujący realizację usług opiekuńczych sąsiedzkich w środowiskach oraz § 3 ust. 11 i 12 uchwały.

Mając na uwadze powyższe, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności postanowień, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski