



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 8 lutego 2024 r.

Poz. 1037

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.67.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 lutego 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 XXXVII/306/23 Rady Gminy Dubeninki** z dnia 28 grudnia 2023 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.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r., podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem wyżej wymienionej uchwały jest określenie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat, a także trybu ich pobierania, stanowiących załącznik do uchwały.

Materialną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach 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.

Zgodnie z tym przepisem w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w tym także świadczenia usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, określi dodatkowo:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. 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) i
- 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 (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

W związku z tym, że Rada Gminy Dubeninki zawarła regulacje dotyczące opiekuńczych usług sąsiedzkich w oddzielnej uchwale, winna ona określić w niniejszej uchwale także szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za opiekuńcze usługi sąsiedzkie.

Analiza kwestionowanej uchwały wykazała, iż rada podejmując ją nie wypełniła delegacji ustawowej. Nie określiła bowiem szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich.

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały, rada gminy wprowadziła regulację, z której wynika, iż osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które udokumentują, że kwota dochodu pozostająca do ich dyspozycji po poniesieniu niezbędnych opłat na utrzymanie mieszkania i wydatków na leczenie, dokonanie niezbędnych remontów, korzystanie z dodatkowych usług opiekuńczych oraz zdarzeń losowych nie pozwalałaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie na czas określony.

W ocenie organu nadzoru, treść § 2 ust. 8 załącznika do uchwały, nie wypełniania dyspozycji ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy. Pełna realizacja dyspozycji ustawowej polega bowiem **na precyzyjnym określeniu przesłanek**, uzasadniających częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze w formie sąsiedzkiej. Postanowienia § 2 ust. 8 załącznika do uchwały umożliwiają natomiast, z uwagi na ogólne sformułowanie okoliczności uzasadniających zwolnienie z opłat za usługi, organowi wydającemu decyzję dokonywanie całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za świadczone usługi według własnego uznania, co w istocie powoduje, iż to organ wydający decyzję, a nie rada gminy, określi warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty. W świetle ugruntowanego stanowiska judykatury oraz doktryny w uchwale, której podstawę podjęcia stanowi art. 50 ust. 6 ustawy, jest zasadą wyodrębnienie przesłanek częściowego zwolnienia od przesłanek całkowitego zwolnienia z opłat (oddzielnego określenia przesłanek w tych sytuacjach).

Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wprowadzenie regulacji § 1 ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7 oraz ust. 8 i ust. 9 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie bądź modyfikację przepisów ustawy o pomocy społecznej, odpowiednio art. 102, art. 50 ust. 3a, art. 50 ust. 4a, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 1 ust.10 załącznika do uchwały Rada Gminy Dubeninki wprowadziła bez ustawowego upoważnienia definicję usługi opiekuńczej w formie pomocy sąsiedzkiej, która stanowi jednocześnie modyfikację przepisu art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, w którym ustawodawca określił zakres usług sąsiedzkich.

Powyższe uwagi należy odnieść również odpowiednio do postanowień § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, w którym rada gminy wskazała podmiot realizujący usługi opiekuńcze. Z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy nie wynika uprawnienie do wskazania w uchwale podmiotu organizującego i realizującego usługi sąsiedzkie. Powyższe wynika wprost z ust. 3b oraz ust. 5 art. 50 ustawy.

Za rażąco naruszające prawo należy uznać również przepisy § 1 ust. 11 oraz ust. 12 załącznika do uchwały wskazujące na tryb przyznawania świadczeń oraz określające elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznawania usług opiekuńczych sąsiedzkich. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna, w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do podejmowania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać tylko wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV S.A./Wr 302/13). Ponadto należy wskazać, iż kwestie te regulują przepisy ustawy. Stosownie do ust. 5 art. 50 ustawy, 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. Tryb przyznawania świadczeń z pomocy społecznej określa również art. 106 ustawy.

Rada gminy regulując sposób przyznania usług, w ocenie organu nadzoru przekroczyła delegację ustawową zawartą w ww. przepisach ustawy. Materia ta uregulowana została ustawą, zatem niedopuszczalne jest powtórzenie jej w akcie lokalnym. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Należy więc stwierdzić, że uchwała rady gminy nie może regulować kwestii związanych z wydaniem *decyzji* administracyjnej, gdyż regulacje te

wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzona została również regulacja § 1 ust. 17 załącznika do uchwały stanowiąca, iż niedozwolone jest realizowanie pomocy sąsiedzkiej wobec osób, na które pobierane są świadczenia pielęgnacyjne lub opiekuńcze w ramach świadczeń rodzinnych.

Powyższy przepis jednocześnie pozostaje w sprzeczności z art. 50 ust. 6b ustawy, zgodnie którym 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 zamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Rada Gminy Dubeninki określając w § 2 ust. 9 załącznika do uchwały termin wnoszenia opłat „do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi”, uregulowała kwestie wykraczające poza upoważnienie wynikające z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy.

Powyższe uwagi należy również odnieść odpowiednio do ust. 10 § 2 załącznika do uchwały.

Ponadto postanowienie ust. 11 § 2 załącznika do uchwały również nie stanowi materii objętej upoważnieniem przepisów stanowiących podstawę podjętej uchwały (art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy).

Należy wskazać, iż niepełna realizacja przez Radę Gminy Dubeninki upoważnienia ustawowego w ww. zakresie uniemożliwia prawidłowe wykonywanie podjętej uchwały, koniecznym jest zatem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/306/23 w całości.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mają stanowić integralną część uchwały podjętej przez Radę Gminy Dubeninki na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Powyższe wynika wprost z treści ww. art. 50 ust. 6a ustawy oraz uzasadnienia do projektu do ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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