



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 1876

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.125.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 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 LIV/486/24 Rady Miejskiej w Braniewie z dnia 21 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich oraz odpłatności za te usługi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania, w części obejmującej:

- § 3 uchwały
- § 8 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „do 10-go każdego miesiąca”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Braniewie, na sesji w dniu 21 lutego 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11), art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2024 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 4 marca 2024 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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.

Celem przepisów gminnych, ustanawianych na podstawie ww. upoważnienia, jest uzupełnienie regulacji ustawowej, w zakresie wyraźnie wskazanym przez ustawodawcę. Jednocześnie też, postanowienia uchwały wraz z regulacją ustawową, muszą tworzyć spójną całość, co oznacza, że poszczególne kwestie nie mogą być regulowane w uchwale odmiennie aniżeli wynika to z norm ustawowych. Akty prawa miejscowego przyjmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, nie powinny powtarzać regulacji ustawowych, a niedopuszczalne jest modyfikowanie norm wynikających z ustaw.

Mając na uwadze powyższe, zakwestionować należy postanowienia § 3 uchwały, w których przyjęto, iż:

- zakres przyznanych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określa się w decyzji administracyjnej i jest uzależniony od stanu zdrowia osoby ujętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej ustalonej na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (ust. 1),
- wszystkie czynności do wykonania w ramach usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określonych w decyzji administracyjnej, dotyczą wyłącznie osoby objętej pomocą (ust. 2).

W tym zakresie wskazać należy, że zgodnie z art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przysługuje osobie samotnej, która

z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Usługi takie, mogą być też przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Stosownie do treści art. 50 ust. 5 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.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Rodzinny wywiad środowiskowy, zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy, przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej.

Zestawienie powyższych przepisów z regulacją § 3 ust. 1 uchwały, prowadzi do wniosku, że legislacja gminna wkracza w materię unormowaną ustawą. Jednocześnie też, modyfikuje przyjęte w tym zakresie zasady ustawowe. Rada gminy nie jest uprawniona do określenia rodzajów zdarzeń jakie organ administracyjny winien brać pod uwagę, ustalając w sprawie indywidualnej zakres usług przyznawanych konkretnej osobie. Oprócz stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej, zgodnie z przepisami ustawy, organ administracyjny może wziąć pod uwagę także inne przyczyny, co wynika z treści art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Zgodnie z judykaturą, decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych wydawana jest w ramach tzw. uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne w tym przedmiocie daje więc organowi prawo do załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywatela, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny oraz możliwości organu związane z posiadanymi uprawnieniami i środkami. Dotyczy to zakresu, rodzaju, jak i odpłatności za takie usługi. Wyznacznikami ustalenia zakresu usług opiekuńczych są rozmiar potrzeb i sytuacja wnioskodawcy oraz możliwości finansowe organów pomocy społecznej. Organ winien się także kierować zasadą pomocniczości, wyrażoną w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie spornych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (tak m.in. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 11 października 2023 r., sygn.: II SA/Gl 946/23, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 31 maja 2023 r., sygn.: II SA/Sz 330/23, WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 marca 2023 r., sygn.: II SA/Bd 1121/22, z dnia 14 marca 2023 r., sygn.: II SA/Bd 1123/23).

Regulacja § 3 ust. 2 uchwały, wykracza poza delegację ustawową, gdyż dotyczy etapu po wydaniu decyzji administracyjnej. Postrzegana być może również jako norma interpretacyjna w odniesieniu do funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, co uznać należy za niedopuszczalne. Delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania usług, a zatem – elementów stanowiących podstawę do wydania decyzji w indywidualnej sprawie. Na czyją rzecz usługi mają być wykonywane – wynikać musi z indywidualnej decyzji administracyjnej, nie zaś z treści aktu prawa miejscowego.

Ponadto, w treści § 8 uchwały wskazano, że osoba korzystająca z usług, wnosi opłaty do 10-go dnia miesiąca, po wykonaniu usługi, na konto Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Braniewie, po otrzymaniu faktury.

Przepis ten, w części zakwestionowanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia wykracza poza delegację ustawową, czym w sposób istotny narusza prawo.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia dotyczące terminu, w którym wniesiona winna być odpłatność za usługi nie stanowią zagadnień dotyczących trybu pobierania opłat.

Wskazanie terminu spełnienia zobowiązania wywiera szereg skutków cywilno-prawnych, w tym - ma zasadniczy wpływ na wymagalność roszczenia, a także na możliwość naliczania odsetek za opóźnienie w zapłacie.

Nie bez znaczenia pozostaje, iż zgodnie z art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego, odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu.

W świetle powyższego, akt prawa miejscowego nie może określać wymagalności świadczenia, a w konsekwencji – początkowego terminu naliczania odsetek w odniesieniu do nieuiszczonych w terminie opłat za świadczone usługi opiekuńcze.

Powyższa argumentacja znajduje oparcie w judykaturze. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 r., sygn.: II SA/OI 8/19 „(...) Określenie „w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym świadczone usługi” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s. Określenie to w żadnym razie nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (...)”. Wskazać należy, że zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej - wysokość należności, o których mowa w ust. 1 (tj. należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń), podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Brak tym samym podstaw do ustalenia tych terminów w przedmiotowej uchwale.

Mając na uwadze powyższe, 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-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski