



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3698

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.99.2024.3**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 5 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, ze zm.)

**orzekam**

nieważność uchwały nr LVIII/381/2024 Rady Gminy Malanów z dnia 6 marca 2024 r. 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, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

W dniu 6 marca 2024 r. Rada Gminy Malanów podjęła uchwałę nr LVIII/381/2024 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, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako "uchwała".

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 trybu ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług określa załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a i art. 50 ust. 6 i ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 11 marca 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.), dalej jako "ustawa": "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 myśl art. 50 ust. 1a ustawy: "Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich". Jak stanowi art. 50 ust. 6a ustawy: "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".

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Podkreślić też należy, że jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których ponoszenie opłaty stanowiłoby dla osób zobowiązanych nadmierne obciążenie, osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą zostać zwolnione częściowo (nie więcej niż 50% kosztu usługi) lub całkowicie z ponoszenia odpłatności ze względu na:

- 1) konieczność ponoszenia opłat za więcej niż jeden rodzaj usług lub za więcej niż jedną osobę w gospodarstwie domowym korzystającą z usług;
- 2) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, innej jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub leczniczo-rehabilitacyjnej;
- 3) ponoszenie stałych wydatków na leki, leczenie i rehabilitację, stosowanie specjalnej diety, korzystanie z dodatkowych płatnych usług leczniczych przewyższających 30% dochodu;
- 4) wystąpienie zdarzenia losowego mającego wpływ na sytuację majątkową uprawnionego do usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych;
- 5) posiadają orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 6) ukończyły 83 rok życia;
- 7) poniesienie przez nich odpłatności za usługi opiekuńcze spowodowałoby obniżenie ich dochodu poniżej ustawowego kryterium dochodu, o którym [powinno być: którym - przyp. własny organu nadzoru] mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od ww. opłat. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19, CBOSA: "Określenie: »szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat« 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".

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona została oceniana uchwała.

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy wykracza przepis § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym przyjęto, że: "Usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego".

Zdaniem organu nadzoru, rada, podejmując powyższą regulację, wkroczyła w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji. WSA w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA, stwierdził: "[...] zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić". Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, 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. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze". Rozważania te należy uzupełnić także o treść art. 102 ust. 2 ustawy, z którego wynika, że: "Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu", przy czym zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie obwarował tej regulacji warunkiem uzyskania zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, jak wynika to z brzmienia kwestionowanego przepisu § 1 ust. 2 załącznika do uchwały.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały rada przyjęła, że: "Opłaty za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze pobierane są w okresach miesięcznych, nie później niż do 15-go dnia danego miesiąca".

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany przepis nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19, CBOSA).

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę, że rada przeniosła istotną treść normatywną do załącznika do uchwały, co z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji nie jest rozwiązaniem prawidłowym. Z § 29 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP", wynika, że ustawa może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1), a w których zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). Przepis ten – zgodnie z § 143 ZTP – stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Treść załącznika do aktu prawa miejscowego ma znaczenie normatywne równoważne tekstowej części tego aktu (por. wyrok NSA z 7 czerwca 2016 r., I OSK 2260/14, CBOSA), jednakże zamieszczenie w załączniku do uchwały treści merytorycznych, podstawowych, wynikających z realizacji upoważnienia ustawowego, uchybia przepisowi § 29 ust. 2 w zw. z § 143 ZTP. Wada ta nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności uchwały.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:  
Rada Gminy Malanów  
Wójt Gminy Malanów