



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3699

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.103.2024.7

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 685/LXIII/24 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 23 lutego 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 23 lutego 2024 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 685/LXIII/24 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, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 17 ust. 2 pkt 2a, pkt 4, art. 50 ust. 6, ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), 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.)”.

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.), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw.

Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. 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.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny również w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. Jeśli zatem 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 § 1 ust. 15 uchwały postanowiono: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zainteresowanej lub pracownika socjalnego można częściowo lub całkowicie zwolnić osobę zobowiązaną do ponoszenia odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych, z ponoszenia opłat ze względu na: 1) posiadania przez osobę korzystającą z usług znacznego stopnia niepełnosprawności; 2) przewlekłą lub długotrwałą chorobę i ponoszone w związku z nią udokumentowane znaczące wydatki; 3) korzystanie z co najmniej dwóch rodzajów usług; 4) konieczność sprawowania opieki nad więcej niż jedną osobą wymagającą pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym co najmniej jedną przewlekle chorą; 5) ponoszenia kosztów za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka lub placówce wsparcia; 6) poniesienia strat w wyniku zdarzeń losowych lub klęski żywiołowej.”

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje nie wypełniają dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z przedmiotowych opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze 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/OI 8/19; CBOSA), w którym stwierdzono: „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”.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „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), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 6 uchwały. Kwestionowana regulacja uchwały nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dając tym samym organowi wykonawczemu możliwość uznaniowego zastosowania tych postanowień uchwały, na co nie zezwala przepis art. 50 ust. 6 ustawy.

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.

W myśl § 1 ust. 2 uchwały: „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze organizowane, świadczone są przede wszystkim dla osób samotnych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy ze strony innych osób, a także dla osób w rodzinie, gdy rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni i zstępni, takiej pomocy nie jest w stanie zapewnić”.

W art. 50 ust. 1 ustawy zapisano: „Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych”. Ponadto, stosownie do zapisów art. 50 ust. 2 ustawy: „Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”.

Porównując brzmienie § 1 ust. 2 uchwały oraz art. 50 ust. 1 i ust. 2 (także w związku z art. 6 pkt 9 i pkt 14) ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (tj. art. 50 ust. 6 w związku z ust. 1 i ust. 2 ustawy), skutkujące nieważnością wadliwej regulacji. Warunkiem przyznania usług na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy jest niemożność zapewnienia pomocy przez rodzinę (przez którą należy rozumieć „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” – art. 6 pkt 14 ustawy), a także przez wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych, zstępnych (rada posłużyła się natomiast zwrotem: „rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni”).

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy wykracza również przepis § 1 ust. 4 uchwały, w którym przyjęto, że: „Przyznanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych następuje na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego bądź innej osoby 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny 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”. Stwierdzić zatem należy, że przepis § 1 ust. 4 został uchwalony z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje jego nieważnością.

Zgodnie z § 1 ust. 6 uchwały: „Przyznanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych poprzedzone musi być przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego, zaświadczeniem lekarskim o potrzebie świadczenia takich usług, jak również przedstawieniem zaświadczenia lub oświadczenia o dochodach od wszystkich osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe i innych

potrzebnych dokumentów potrzebnych do wydania decyzji oraz posiadanych środków finansowych w budżecie gminy na ten cel”.

W ocenie organu nadzoru art. 50 ust. 6 ustawy nie umocowuje rady gminy do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie. Należy dodatkowo wskazać, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy. Podobnie bez upoważnienia ustawowego zostały podjęte zapisy uchwały określające dokumenty na podstawie których przyznane ma być świadczenie i ostatecznie wydana decyzja. Powyższe czynności wskazują na sposób prowadzenia postępowania administracyjnego i tym samym stanowią wykroczenie poza delegację ustawową z art. 50 ust. 6 ustawy. Należy również dodać, że art. 107 ust. 5b i 5d ustawy określa katalog dokumentów, na podstawie których ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny.

W § 1 ust. 7 uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin zapisała, że: „Wymiar i zakres usług dostosowany jest do indywidualnych, określonych potrzeb świadczeniobiorcy, uzależniony jest od stanu zdrowia osoby na rzecz, której mają być świadczone usługi, jej sytuacji materialnej i rodzinnej, stosownie jednak do możliwości Ośrodka”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Rada gminy nie posiada bowiem uprawnienia do określenia kryteriów, w oparciu o które zostanie ustalony zakres i wymiar świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala m. in. ich zakres, wymiar.

Ponadto zapisy odnoszące się do przyznawanych środków finansowych na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze według „posiadanych środków finansowych w budżecie gminy na ten cel” (§ 1 ust. 6 uchwały) oraz „stosownie jednak do możliwości Ośrodka” (§1 ust. 7 uchwały) nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, ponieważ nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jaki jest wymiar tych usług. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu konkretnej, dającej się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług (np. w postaci możliwej do przyznania osobom uprawnionym liczby godzin usług na dobę, miesiąc itp.). Wymiar przedmiotowych usług może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Określenie stosownego wymiaru w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Nie spełniają tego warunku uregulowania § 1 ust. 6 i § 1 ust. 7 uchwały, które w sposób ogólny wskazuje, że wymiar usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych uzależniony jest od „posiadanych środków finansowych w budżecie gminy na ten cel” oraz „możliwości Ośrodka”.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 16 uchwały: „Decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z odpłatności wydaje się Dyrektor Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ślesinie na czas określony.”.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie może stanowić, zdaniem organu nadzoru, materialnoprawnej podstawy prawnej do przyjmowania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 755 ze zm.), zwanej dalej „K.p.a.”, ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 K.p.a.). Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 K.p.a.). Takim przepisem jest art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego: „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”. Rada gminy nie ma podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania na jaki czas ma zostać wydana.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przepis § 1 ust. 16 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6i ust. 6a ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec 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 Miejska Gminy Ślesin

Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin