



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4224

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.120.2024.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 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 § 3, § 4, § 8 i § 9 uchwały nr LXXIX.340.24 Rady Gminy w Chodowie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu ich rozliczania – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 marca 2024 r. Rada Gminy w Chodowie podjęła uchwałę nr LXXIX.340.24 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu ich rozliczania, zwaną dalej „uchwałą”.

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), w związku z art. 50 ust. 1a, ust. 3a i 3b, ust. 4a i 4b ust. 6a i 6b, art.51b ust.2a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 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.

Jak stanowi art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym – inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) – zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w związku z ust. 1 pkt 11 ustawy).

Rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie wynikające

z art. 50 ust. 6, ale także z art. 50 ust. 6a ustawy. Przepis ten stanowi, że: „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”. Ponadto, organ stanowiący gminy może skorzystać z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6b ustawy, w myśl którego: „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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b 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). 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 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 cytowanym 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”.

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 ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy wykracza przepis § 3 uchwały, zgodnie z którym: „Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”. Przytoczone postanowienie wkracza równocześnie w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji.

Jak stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r. (II SA/OI 722/17): „[...] 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 o treść art. 102 ust. 2 ustawy wskazującego, 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 § 3 uchwały. Nadto rada nie uwzględniła w omawianej regulacji przyznania usług na wniosek

„innej osoby” (za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), a co dopuszcza ustawodawca w art. 102 ust. 1 ustawy.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 3 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje jego nieważnością.

W § 4 uchwały zapisano: „Decyzja o przyznaniu usług sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług”.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6a ustawy nie może stanowić, zdaniem organu nadzoru, materialnoprawnej podstawy 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 elementów, które ma ona zawierać.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przepis § 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a ustawy.

W ocenie organu nadzoru, rada nie została również upoważniona do określenia w uchwale podejmowanej w oparciu o przepisy art. 50 ust. 6a ustawy wymagań, jakie muszą zostać spełnione przez osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Materia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Zgodnie z art. 50 ust. 4a ustawy: „Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich”.

W świetle powyższego, za istotnie sprzeczne z art. 50 ust. 6a w związku z art. 50 ust. 4a ustawy uznać należy następujące przepisy uchwały: „Świadczeniem usług sąsiedzkich będą mogły zajmować się osoby, które spełnią poniższe wymagania: - ukończyły 18. rok życia, - nie należą do rodziny osoby, dla której mają być świadczone usługi, - nie są zamieszkującym oddzielnie członkiem rodziny (małżonkiem, wstępnym lub zstępnym) osoby, dla której mają być świadczone usługi, - oświadczyły, że są zdolne pod kątem psychofizycznym do świadczenia tego typu usług, - zamieszkuje w okolicy osoby, dla której przeznaczone są usługi, - przeszły szkolenie w zakresie udzielania pierwszej pomocy, - zostały zaakceptowane przez organizatora usług i osobę, na rzecz której usługi te mają być świadczone” (§ 8) oraz „Warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie dokumentu poświadczającego ukończenie szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy” (§ 9). Rada dokonała tu bowiem ingerencji w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, do czego nie została upoważniona.

Podsumowując, przepisy § 3, § 4, § 8 i § 9 uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Wobec 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 Gminy w Chodowie

Wójt Gminy Chodów