



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4682

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.112.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 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 § 9 ust. 3 uchwały nr LXXVIII/673/2024 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, 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 określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług opiekuńczych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 19 marca 2024 r. Rada Miejska Międzychodu podjęła uchwałę nr LXXVIII/673/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, 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 określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług opiekuńczych, 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.), art. 17 ust. 1 pkt 11 oraz art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 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; CBOSA). 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 wnioski 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”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawiera ona regulacje wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, a jednocześnie wkraczające w materię unormowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując.

W § 9 ust. 3 uchwały Rada Miejska Międzychodu postanowiła: „Realizacja usług opiekuńczych sąsiedzkich odbywa się w miejscu zamieszkania osoby objętej usługami i w jej najbliższym otoczeniu. Pomoc świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta, w oparciu art. 4a ustawy”.

Odnosząc się do zdania pierwszego powyższego przepisu uchwały, stwierdzić należy, że rada gminy nie została upoważniona do wskazywania miejsca świadczenia usług sąsiedzkich. To ustawodawca w art. 50 ust. 1a ustawy przesądził, że „usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich”. Nadto, na poziomie ustawowym przewidziano wyjątek od tej reguły. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 3 ustawy: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie”. Jak stanowi art. 101 ust. 4 ustawy: „W przypadkach, o których mowa w ust. 3, można przyznać świadczenia wymienione w art. 37-42 i 47-50”, a zatem także usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy. Konkretnie miejsce świadczenia usług w indywidualnej sprawie ustalane jest przez ośrodek pomocy społecznej w decyzji administracyjnej przyznającej świadczenia w postaci usług opiekuńczych (art. 50 ust. 5 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy).

Wobec unormowania kwestii miejsca świadczenia usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich przez ustawodawcę, uznać należy, że prawodawca miejscowy nie został wyposażony w kompetencję do ponownego, a tym bardziej do odmiennego, regulowania tej materii w uchwale podejmowanej w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy. Uznać zatem należy, że przepis § 9 ust. 3 zdanie pierwsze uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. z art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 50 ust. 1a i art. 101 ust. 4 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanej regulacji.

Zdaniem organu nadzoru, również zdanie drugie zawarte w § 9 ust. 3 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i jednocześnie modyfikuje materię ustawową. Rada nie została bowiem upoważniona do określenia w uchwale podejmowanej w oparciu o przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wymagań, jakie muszą zostać spełnione przez osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Również i ta materia została unormowana przez ustawodawcę, co wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Mowa tu o przepisie art. 50 ust. 4a ustawy, zgodnie z którym: „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”.

Porównując treść art. 50 ust. 4a ustawy z treścią omawianej regulacji uchwały, stwierdzić należy, że rada nie tylko wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, ale także dokonała jej modyfikacji. Zgodnie bowiem z dyspozycją ustawodawcy, osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która m.in. „zamieszkuje w najbliższej okolicy” i „została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie” (art. 50 ust. 4a odpowiednio pkt 5 i pkt 7 ustawy), a nie – jak przyjęła rada – przez osobę „mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta, w oparciu art. 4a ustawy”. Nadto, ustawodawca wymienia szereg innych wymagań, które musi spełniać osoba wykonująca usługi sąsiedzkie, a które pominięto w uchwale. Rada co prawda posłużyła się odesłaniem do ustawy, co jest dopuszczalną techniką legislacyjną, jednak uczyniła to w sposób nieprawidłowy. Odsyła bowiem do „art. 4a ustawy”, podczas gdy ustawa nie zawiera wskazanej jednostki redakcyjnej. Odesłanie to miało nastąpić zapewne do art. 50 ust. 4a ustawy, jednak nie można wymagać od adresatów uchwały, aby uzupełniali nieprecyzyjną treść przepisu uchwalonego przez prawodawcę miejscowego.

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 (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. Odnosi się to także do przepisów odsyłających, które powinny jednoznacznie wskazywać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (§ 156 ust 2 ZTP). Wymogu tego z pewnością nie spełnia omawiana regulacja uchwały.

Podsumowując, przepis § 9 ust. 3 zdanie drugie uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. z art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 50 ust. 4a ustawy, a pod względem redakcyjnym - także z § 6 i § 25 w związku z § 143 oraz z § 156 ust. 2 ZTP i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

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 Miejska Międzychodu

Burmistrz Międzychodu