



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 maja 2024 r.

Poz. 4771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.130.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

orzekam

nieważność załącznika do uchwały nr LXXIV/606/2024 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania w części obejmującej: § 1 ust. 2, § 1 ust. 5, § 2 ust. 8 w zakresie zwrotów: „na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego” i „zwłaszcza”, § 2 ust. 9 w zakresie zwrotów: „na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego” i „zwłaszcza” oraz § 2 ust. 10 w zakresie zwrotu: „do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LXXIV/606/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, 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 z późn. zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 kwietnia 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, 6a i 6b ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią 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 (a ściślej: załącznika, do którego Rada Gminy Gniezno przeniosła normowaną materię w zakresie „szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania”), stwierdzić należy, że akt ten zawiera przepisy, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, a jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikują regulacje ustawowe.

W § 1 załącznika do uchwały rada postanowiła: „Usługi opiekuńcze sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione” (ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru, przepisy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, w tym organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 ustawy: „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”. Ewentualnie rada może, w oparciu o przepis art. 50 ust. 6b ustawy, 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”. Na marginesie należy odnotować, że Rada Gminy Gniezno, podejmując badaną uchwałę, nie zdecydowała się skorzystać z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6b ustawy.

Porównując brzmienie § 1 ust. 2 załącznika do uchwały z brzmieniem art. 50 ust. 1 ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną w powołanym przepisie ustawy, dokonując jego modyfikacji (poprzez dodanie wyrazu „dorosłym”). Jednocześnie należy zauważyć, że rada poprzestała na wskazaniu, że usługi sąsiedzkie „świadczane są [...] osobom samotnym”, podczas gdy z art. 50 ust. 2 ustawy wynika, że mogą być one przyznane „również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”. Przypomnienia wymaga, że zgodnie z definicją legalną, przez osobę samotną należy rozumieć „osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych” (art. 6 pkt 9 ustawy), natomiast przez rodzinę – „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” (art. 6 pkt 14 ustawy). Przyjęcie przez radę, że usługi sąsiedzkie świadczone są osobom samotnym (i to jedynie dorosłym), z pominięciem innych osób uprawnionych zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy, jest nie tylko sprzeczne z normą kompetencyjną wynikającą z art. 50 ust. 6 i 6a w związku z ust. 1 i 2 ustawy, bowiem bezprawnie zawęża ustawowo określony krąg podmiotów uprawnionych do tego rodzaju usług, ale także jest niespójne z dalszymi postanowieniami załącznika do uchwały. Należy tu zwrócić uwagę chociażby na regulacje § 2, w których rada określiła warunki odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie dla osoby samotnej i samotnie gospodarującej (ust. 4 i 5) oraz dla osoby w rodzinie (ust. 6).

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i 6a w związku z ust. 1 i 2 ustawy.

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały postanowiono: „Decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności lub ewentualnego zwolnienia z odpłatności”.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i 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 2024 r. poz. 572), 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”. Nadto, zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy, 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. 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 organ nadzoru uznał, że § 1 ust. 5 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, bowiem wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w tych przepisach.

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały rada postanowiła: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej może całkowicie zwolnić z ponoszenia odpłatności za usługi, zwłaszcza ze względu na: [...]”. W myśl § 2 ust. 9 załącznika do uchwały: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej może częściowo zwolnić z ponoszenia odpłatności za usługi, zwłaszcza ze względu na: [...]”.

Zdaniem organu nadzoru, cytowane wyżej regulacje, w zakresie w jakim stanowią na czyj wniosek może nastąpić całkowite lub częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi, wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy i jednocześnie w sposób niedopuszczalny wkraczają w materię unormowaną ustawowo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r. (II SA/Ol 722/17; CBOSA) stwierdził, że: „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: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

Omawiane regulacje załącznika do uchwały nie znajdują również uzasadnienia w świetle art. 50 ust. 6a ustawy. Pozostają zatem istotnie sprzeczne zarówno z art. 50 ust. 6, jak i ust. 6a ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Przepisy § 2 ust. 8 i 9 załącznika do uchwały budzą zastrzeżenia organu nadzoru także z innego względu. Rada, formułując w tych przepisach katalogi przesłanek uprawniających do całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za usługi opiekuńcze sąsiedzkie, posłużyła się we wprowadzeniach do wyliczenia zwrotem „zwłaszcza” („W szczególnie uzasadnionych przypadkach [...] kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej może [...] zwolnić z ponoszenia odpłatności za usługi, zwłaszcza ze względu na: [...]"). Tym samym katalogi te stały się katalogami otwartymi, co nie znajduje uzasadnienia w treści normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Tak zredagowane przepisy dopuszczają bowiem wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie (w całości lub w części) z ponoszenia opłat. Stoi to w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenie według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z 2 sierpnia 2018 r. (III SA/Gd 317/18; CBOSA): „[...] Rada sformułowała przesłanki częściowego lub całkowitego zwolnienia osoby korzystającej z usług opiekuńczych z ponoszenia opłat. Jednakże posługując się w tym przepisie zwrotem «w szczególności» Rada przesądziła w sposób nieuprawniony, że katalog tych przesłanek stał się katalogiem otwartym, co w istocie oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków zwolnienia z opłat, nieprzewidzianych przez regulacje zaskarżonej uchwały. Tym samym określony organ podejmując decyzję w sprawie indywidualnej mógłby określać względnie przyjmować nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności. Mając na względzie brzmienie ustawy o pomocy społecznej należy uznać, że wskazana regulacja została również podjęta z istotnym naruszeniem prawa”.

Podsumowując powyższe rozważania, organ nadzoru uznał, że przepisy § 2 ust. 8 i 9 załącznika do uchwały, poprzez użycie w nich zwrotów: „na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego” oraz „zwłaszcza”, w sposób istotny naruszają prawo, tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, przy czym - dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem - koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności tych przepisów w zakresie kwestionowanych zwrotów.

W § 2 ust. 10 załącznika do uchwały zapisano: „Odpłatność za usługi opiekuńcze sąsiedzkie wnosi się na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gnieźnie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19;

CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Nadto, jak już to wcześniej wyjaśniono, termin zwrotu przedmiotowych należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy. Rada, ustalając w akcie prawa miejscowego termin wnoszenia opłaty za usługi opiekuńcze sąsiedzkie, działała zatem z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 2 ust. 10 załącznika do uchwały w zakresie kwestionowanego zwrotu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i 6a w związku z art. 104 ust. 3 ustawy.

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 Gniezno

Wójt Gminy Gniezno