



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2024 r.

Poz. 5525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.188.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 czerwca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr II/9/2024 Rady Gminy Łądek z dnia 8 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania oraz sposobu ich rozliczania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 maja 2024 r. Rada Gminy Łądek podjęła uchwałę nr II/9/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania oraz sposobu ich rozliczania, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 6a, art. 96 ust. 4 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 13 maja 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 „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.

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.

W świetle powołanych wyżej przepisów radzie przysługuje wyłącznie kompetencja do określenia, w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania tych opłat, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich do określenia, także szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Łądek nie zrealizowała w sposób prawidłowy i kompleksowy dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym wadliwością, a w konsekwencji nieważnością całej uchwały.

Z treści art. 50 ust. 6a ustawy wynika, że rada gminy w przedmiotowej uchwale określa także "szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług".

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w § 1 ust. 3, ust. 6 i ust. 8 załącznika do uchwały Rada Gminy Łądek w sposób nieuprawniony zmodyfikowała katalog osób, którym przysługują usługi opiekuńcze organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały rada uregulowała "Wymiar usług opiekuńczych sąsiedzkich ustala się w decyzji administracyjnej i jest on zależny od posiadanego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, sytuacji zdrowotnej oraz rodzinnej wnioskodawcy zgodnie z poniższą tabelą", „Sytuacja zdrowotna wnioskodawcy” (pierwsza kolumna, rząd pierwszy tabeli): „Osoba bez orzeczenia oraz posiadająca orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności lub równoznaczne” (pierwsza kolumna, rząd drugi tabeli) „Liczba godzin usług” (druga kolumna, rząd pierwszy tabeli) „do 1,5 godziny dziennie” (druga kolumna, rząd drugi tabeli), „Osoba posiadająca orzeczenie o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności lub równoznaczne” (pierwsza kolumna, rząd trzeci tabeli), „do 3 godzin dziennie” (druga kolumna, rząd trzeci tabeli). W § 1 ust. 6 załącznika do uchwały rada zapisała „W pierwszej kolejności pomoc w formie usług sąsiedzkich przyznawana będzie osobom samotnym, posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub z ustaloną całkowitą niezdolnością do samodzielnej egzystencji.”. W § 1 ust. 8 załącznika do uchwały rada uchwaliła „Niedozwolone jest realizowanie pomocy sąsiedzkiej wobec osób, na które pobierane są świadczenia pielęgnacyjne lub opiekuńcze w ramach świadczeń rodzinnych.”.

Katalog osób uprawnionych, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie został jednoznacznie określony w ustawie. Zgodnie z art. 50 ust. 1, ust. 2 są to osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są

tej pomocy pozbawione, a także osoby, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić oraz zgodnie z art. 50 ust. 6b w przypadku usług sąsiedzkich katalog osób uprawnionych rada gminy może rozszerzyć o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, wspólnie zamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych. Opierając się na założeniu racjonalności prawodawcy wyprowadzić należy wniosek, że kompetencja określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich nie uprawnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania zasad pierwszeństwa lub innych kryteriów ich przyznawania lub ograniczania. Rada nie jest również uprawniona do uchwalania przesłanek, z powodu których można "odmówić pomocy w formie usług". Gdyby intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do wprowadzenia warunków pierwszeństwa, innych kryteriów w przyznawaniu usług opiekuńczych, a także określenia przypadków odmowy przyznania tychże usług, to wskazałby na to wprost w przepisie kompetencyjnym.

W świetle powyższego uznać należy, że przepisy § 1 ust. 3, ust. 6 i ust. 8 załącznika do uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

Następnie analiza treści przepisów zawartych w ocenianej uchwale (a ściślej: załącznika do uchwały), po wyeliminowaniu zapisu § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, prowadzi do wniosku, że brak będzie w podjętym akcie – wymaganego przez ustawodawcę - wymiaru usług sąsiedzkich. Określenie wymiaru usług sąsiedzkich jest elementem obligatoryjnym uchwały i nie może zostać pominięty przez prawodawcę miejscowego. 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 usług sąsiedzkich może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Wymiar usług opiekuńczych w akcie prawa miejscowego może wprowadzić nastąpić poprzez określenie pewnych jego ram, np. poprzez wskazanie minimalnej lub maksymalnej liczby godzin usług organizowanych przez gminę w tej formie, wraz z określeniem dodatkowych warunków, które pozwolą podmiotowi stosującemu na przyznanie usług w konkretnym już wymiarze, adekwatnym do potrzeb danej osoby. Jak już podkreślono, określenie wymiaru usług opiekuńczych jest jednak elementem obligatoryjnym uchwały, który nie może zostać pominięty przez prawodawcę miejscowego. Stwierdzona luka prawotwórcza polegająca na braku określenia w uchwale wymiaru usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy, skutkujące nieważnością całej uchwały. Uchwała pozbawiona jest bowiem obligatoryjnego elementu, wymaganego przez ustawodawcę, a zarazem niezbędnego do jej prawidłowego wykonania.

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

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały rada zapisała "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 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 2024 r. poz. 572), 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.

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały rada przyjęła: „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:

- a) korzystanie co najmniej z dwóch rodzajów usług,
- b) konieczność ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub ośrodka wsparcia i wszelkiego typu placówkach opiekuńczo - wychowawczych i leczniczo- rehabilitacyjnych – po przedstawieniu dowodu wpłaty
- c) ponoszenie wysokich kosztów leczenia stanowiących ponad 50 % dochodu netto
- d) zdarzenie losowe”.

W § 2 ust. 9 załącznika do uchwały rada zapisała „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:

- a) konieczność ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub ośrodka wsparcia i wszelkiego typu placówkach opiekuńczo - wychowawczych i leczniczo-rehabilitacyjnych – po przedstawieniu dowodu wpłaty,
- b) ponoszenie wysokich kosztów leczenia stanowiących ponad 30 % dochodu netto
- c) zdarzenie losowe.”.

Powyższe zapisy załącznika do uchwały w zakresie w jakim stanowią na czyj wniosek może nastąpić częściowe oraz całkowite zwolnienie od opłat za świadczone usługi, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 w związku z ust. 6a ustawy i w sposób niedopuszczalny modyfikują materię unormowaną ustawowo, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Olsztynie wyrażone w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA, zgodnie z którym: "[...] 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".

W § 2 ust. 10 załącznika do uchwały rada uregulowała, że „Usługi sąsiedzkie świadczone będą w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy.”. Zapis ten stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawy, zgodnie z art 50 ust. 1a ustawy "Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.". W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru brak jest uprawnienia dla rady gminy do określenia miejsca świadczenia usług sąsiedzkich, a tym bardziej do wprowadzenia ograniczenia tylko do miejsca zamieszkania osoby uprawnionej.

W § 2 ust. 11 załącznika do uchwały Rada Gminy Łądek postanowiła: „Odpłatność za usługi opiekuńcze sąsiedzkie wnosi się na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łądku do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi.”. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały w zakresie zwrotu „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/OI 8/19, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Łądek

Wójt Gminy Łądek