



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 lipca 2024 r.

Poz. 6425

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.183.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lipca 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 § 1 ust. 2 w zakresie wyrazu "dorosłym", § 1 ust. 3 w zakresie wyrazu "dorosłej", § 1 ust. 4, § 1 ust. 6, § 1 ust. 14, § 1 ust. 16, § 2 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały nr III/35/2024 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania oraz w sprawie rozszerzenia katalogu osób, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający, a także określenia wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2024 r. Rada Miejska Gminy Pobiedziska podjęła uchwałę nr III/35/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania oraz w sprawie rozszerzenia katalogu osób, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający, a także określenia wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 609), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 1a, 3a, 4b, 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 czerwca 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.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, że zgodnie z treścią art. 50 ust. 6a ustawy w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy określa szczegółowe warunki ich przyznawania, ich wymiar i zakres oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług w uchwale dotyczącej szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, o której mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Ustawodawca zdecydował zatem, iż usługi sąsiedzkie będą regulowane w uchwale, o której mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Za nieprawidłowe należy zatem uznać postępowanie rady, która podjęła odrębną uchwałę dot. usług sąsiedzkich.

W § 1 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały rada postanowiła: „Usługi sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione.”. Zgodnie z ust. 3 ww. paragrafu: „Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej, dla której wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych”.

Zgodnie z treścią 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”. Jak natomiast stanowi art. 50 ust. 6b ustawy: „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”.

Porównując brzmienie § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały z brzmieniem art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, że rada dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu rangi ustawowej, w zakresie w jakim wskazała, iż usługi sąsiedzkie przysługują jedynie osobom dorosłym. Ustawodawca nie ogranicza bowiem przysługiwania usług opiekuńczych, w tym w formie usług sąsiedzkich, jedynie do osób „dorosłych”.

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy wykracza również przepis § 1 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, w którym przyjęto, że: „Usługi sąsiedzkie przyznaje się na wniosek

osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu 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, 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”, 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 § 1 ust. 4 załącznika Nr 1 badanej uchwały.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 1 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały został uchwalony z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje jego nieważnością.

W § 1 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały rada ustaliła: „W pierwszej kolejności pomoc w formie usług sąsiedzkich przyznawana będzie osobom samotnym, posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub ustaloną całkowitą niezdolność do samodzielnej egzystencji”. W ocenie organu nadzoru, krąg osób, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych określa art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca wskazał w sposób wyczerpujący zbiór podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy. Opierając się na założeniu racjonalności prawodawcy wyprowadzić należy wniosek, że kompetencja określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych (w tym usług sąsiedzkich) nie uprawnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania zasad pierwszeństwa lub innych kryteriów ich przyznawania lub ograniczania. 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 § 1 ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały rada wskazała "Wymiar i zakres przyznanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek".

Organ nadzoru, odnosząc się do treści § 1 ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały zauważa, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy podając: "Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego". Na podstawie art. 107 ust. 1 ustawy: "Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103". Przywołany przepis ustawy jednoznacznie określa przedmiot ustaleń rodzinnego wywiadu środowiskowego. Za pomocą rodzinnego wywiadu środowiskowego pracownik socjalny ustala sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby, w stosunku do której jest przeprowadzany. Rada Miejska Gminy Pobiedziska w ocenianej uchwale wskazała natomiast, że na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego dokonywana jest ocena stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i materialnej. Stąd też ww. przepis uchwały, określający przedmiot rodzinnego wywiadu środowiskowego w sposób odmienny niż czyni to ustawodawca w art. 107 ust. 1, stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego, a co za tym idzie stanowi istotne naruszenie prawa. Nadto jak już to zostało wyżej wskazane rada nie posiada kompetencji do wprowadzania warunków ograniczania dostępu do tego rodzaju usług, stąd też zapis stanowiący, że wymiar i zakres przyznanych usług jest zależny od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek należy uznać za istotnie naruszający prawo.

W § 1 ust. 16 załącznika Nr 1 do uchwały rada przyjęła: "Decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres na jaki została przyznana usługa, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczonych usług, warunki oraz wysokość odpłatności". W świetle stanowiska judykatury norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6a ustawy nie może stanowić 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, ani jej konstruować. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako "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 może być 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 decyzja administracyjna ma zawierać.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały: „Odpłatność za usługi sąsiedzkie wnoszona jest do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi zostały przyznane na rachunek bankowy Ośrodka”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis wykracza poza określenie sposobu rozliczania wykonywania takich usług, o którym mowa w art. 50 ust. 6a ustawy. Kwestionowany przepis stanowi bowiem o terminie uiszczenia opłaty za daną usługę oraz o trybie pobierania tej opłaty, a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a ustawy.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy nieważność przepisu § 2 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6a ustawy.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Pobiedziska

Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska