



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 1223

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.5.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 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 uchwały nr LXXXI/597/2023 Rady Gminy Czarnków z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr LXXXI/597/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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. 6a 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 22 grudnia 2023 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 jako: "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". W myśl art. 50 ust. 1a ustawy: "Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich". Jak stanowi art. 50 ust. 6a ustawy: "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".

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).

Podkreślić także należy, że rada gminy, w przypadku podjęcia decyzji organizacji usług sąsiedzkich, jest zobligowana do zawarcia w uchwale wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6-6a ustawy.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. 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. Jeżeli organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie bowiem przez radę gminy, któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

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

Tymczasem analiza przepisów merytorycznych badanej uchwały prowadzi do wniosku, iż miejscowy prawodawca nie unormował w uchwale wszystkich jej obligatoryjnych elementów wskazanych przez ustawodawcę. W § 3 uchwały Rada Gminy Czarnków postanowiła, że: "Wymiar przyznania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich uzależniony jest od indywidualnych potrzeb świadczeniobiorcy".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, ponieważ nie pozwala na jednoznaczne określenie wymiaru usług sąsiedzkich. 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. Określenie stosownego wymiaru w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny oraz nie może zostać pominięte przez miejscowego prawodawcę.

Wskazane powyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne uchybienie jakim obarczona jest badana uchwała. W § 8 ust. 1 uchwały Rada Gminy Czarnków uregulowała: "Na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych w formie sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego może być częściowo lub całkowicie zwolniony z ponoszenia opłat".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi użyty w cytowanej regulacji zwrot: "Na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych w formie sąsiedzkich lub na wniosek pracownika socjalnego", który w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy. Zauważyć należy, że rada w zakresie zwolnienia od opłaty za przedmiotowe usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane (por. wyrok NSA z 3 września 2014 r., I OSK 1218/14, CBOSA). W tożsamy sposób orzekł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17 (CBOSA), wyjaśniając, 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. (...) zgodnie z (...) przepisem art. 102 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".

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 Czarnków

Wójt Gminy Czarnków