



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1788

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.30.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 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 LII/368/2023 Rady Miasta Słupcy z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania w Gminie Miejskiej Słupca - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Miasta Słupcy podjęła uchwałę nr LII/368/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania w Gminie Miejskiej Słupca, 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, poz. 572 ze zm.) w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 stycznia 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 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). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek 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”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny również w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. Jeśli zatem ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

W § 5 ust. 1 uchwały postanowiono: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych lub na wniosek pracownika socjalnego Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupcy w formie decyzji administracyjnej może zwolnić częściowo w wysokości 50% kosztów usługi lub całkowicie z ponoszenia opłat”. Zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały: „Zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 następuje w przypadku: 1) ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków – udokumentowanych fakturami i rachunkami, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy związanych z potrzebami mieszkaniowymi, procesem leczenia, w tym koniecznością rehabilitacji, zakupu leków, artykułów higienicznych lub pielęgnacyjnych, stosowania specjalistycznej diety. 2) gdy w rodzinie występuje więcej niż jedna osoba wymagająca pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. 3) zdarzenia losowego lub innych szczególnie uzasadnionych okoliczności powodujących istotne pogorszenie sytuacji materialnej osoby samotnie gospodarującej lub rodziny”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje nie wypełniają dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z przedmiotowych opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r. (II SA/Ol 8/19; CBOSA), w którym stwierdzono: „Określenie: «szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat» oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego”.

Należy mieć na względzie, że 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 regułą 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (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. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 6 uchwały. Kwestionowana regulacja uchwały nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki

częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dając tym samym organowi wykonawczemu możliwość uznaniowego zastosowania tych postanowień uchwały, na co nie zezwala przepis art. 50 ust. 6 ustawy.

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

W myśl § 2 ust. 1 uchwały: „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, mogą być przyznawane w szczególności osobom: 1) mieszkającym samotnie, posiadającym rodzinę zamieszkałą oddzielnie, a których rodzina, w tym wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić z uwagi na zły stan zdrowia, dysfunkcje, pracę zawodową, naukę lub z innych uzasadnionych powodów; 2) zamieszkującym i gospodarującym wspólnie z rodziną, a których rodzina, w tym także wstępni, zstępni z przyczyn wskazanych w punkcie 1 takiej pomocy nie mogą zapewnić”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis art. 50 ust. 6 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. 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”. Przepisy te należy odczytywać przy uwzględnieniu definicji legalnych poszczególnych określeń, którymi posługuje się ustawodawca na gruncie całej ustawy. Użyte w ustawie określenie „osoba samotna” oznacza „osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych” (art. 6 pkt 9 ustawy), natomiast określenie „rodzina” oznacza „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” (art. 6 pkt 14 ustawy).

Porównując brzmienie § 2 ust. 1 uchwały oraz art. 50 ust. 1 i ust. 2 (także w związku z art. 6 pkt 9 i pkt 14) ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (tj. art. 50 ust. 6 w związku z ust. 1 i ust. 2 ustawy), skutkujące nieważnością wadliwej regulacji.

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy wykracza również przepis §2 ust. 3 uchwały, w którym przyjęto, że: „Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby, a także z urzędu, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”, jak również przepis § 5 ust. 1 uchwały w części stanowiącej, że zwolnienie z ponoszenia opłat następujące „na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych lub na wniosek pracownika socjalnego”.

Zdaniem organu nadzoru, rada, podejmując powyższe regulacje, 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, CBOSA, 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 § 2 ust. 3 uchwały.

Stwierdzić zatem należy, że przepisy § 2 ust. 3 i § 5 ust. 1 (we wskazanym wyżej zakresie) zostały uchwalone z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co skutkuje ich nieważnością.

Zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały: „Odpłatność za usługi opiekuńcze wnoszona będzie na rachunek bankowy wskazany w decyzji administracyjnej w terminie do 25 każdego następnego miesiąca po wykonaniu usługi”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „w terminie do 25 każdego następnego miesiąca po wykonaniu 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), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec 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 Miasta Słupcy

Burmistrz Miasta Słupcy