



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 marca 2024 r.

Poz. 2315

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.65.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 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 § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, w szczególności”, § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu: „, w szczególności” oraz § 8 w zakresie zwrotu: „do 10-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana” uchwały nr LX/395/2024 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich oraz odpłatności za te usługi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłat oraz tryb ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska Grabowa nad Prosną podjęła uchwałę nr LX/395/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich oraz odpłatności za te usługi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłat oraz tryb ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 40 ze zm.) w związku z art. 50 ust. 6, 6a i 6b oraz art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 901 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 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.

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.

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”.

W § 4 badanej uchwały Rada Miejska Grabowa nad Prosną unormowała materię w zakresie szczegółowych warunków częściowego oraz całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze. W ust. 1 tego przepisu, w pkt od 1 do 4, rada określiła przesłanki całkowitego zwolnienia od przedmiotowych opłat, przy czym wprowadzenie do wyliczenia sformułowała w sposób następujący: „Z ponoszenia opłaty w całości zwolnione mogą być osoby, które spełniają, w szczególności jedno z poniższych kryteriów: [...]”. Z kolei przesłanki częściowego zwolnienia ustalono w ust. 2 omawianego przepisu, w pkt od 1 do 4, przy czym katalog ten poprzedza sformułowanie: „Z ponoszenia opłat w części zwolnione są osoby, które spełniają, w szczególności jedno z poniższych kryteriów: [...]”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi użyty w powyższych przepisach zwrot: „w szczególności”. 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 wyrażono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 2 sierpnia 2018 r. (III SA/Gd 317/18; CBOSA), w którym stwierdzono: „[...] 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 regulację 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 art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej należy uznać, że wskazana regulacja została również podjęta z istotnym naruszeniem prawa”.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że przepisy § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały, poprzez użycie w nich zwrotu: „w szczególności”, w sposób istotny naruszają prawo, tj. art. 50 ust. 6 ustawy, przy czym - dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem - koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności tych regulacji w zakresie kwestionowanego zwrotu.

Zgodnie z treścią § 8 uchwały: „Opłata za usługi wnoszona jest przez osobę zobowiązaną do uiszczenia opłaty na konto Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grabowie nad Prosną do 10-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „do 10-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana” 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. 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. Podkreślić należy, że termin zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy (a więc m.in. z tytułu opłat określonych przepisami ustawy), ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym wprost przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 8 uchwały w zakresie kwestionowanego zwrotu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 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 Miejska Grabowa nad Prosną

Burmistrz Miasta i Gminy Grabów nad Prosną