



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.97.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 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 LXXXV/626/2024 Rady Gminy Czarnków z dnia 26 lutego 2024 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 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr LXXXV/626/2024 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 4 marca 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 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 z 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 obliguje 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.

Rada Gminy Czarnków w § 9 uchwały uregulowała: "Osoby korzystające z usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z ponoszenia opłat na określony czas w przypadku: 1) korzystania z co najmniej dwóch rodzajów usług; 2) konieczności ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, placówce wychowawczej, rehabilitacyjnej lub opiekuńczej; 3) gdy więcej niż jedna osoba w rodzinie wymaga pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym co najmniej jedna jest obłożnie chora; 4) ponoszenia znacznych udokumentowanych wydatków na leczenie, pielęgnację, rehabilitację, środki czystości; 5) wystąpienia zdarzeń losowych lub klęski żywiołowej".

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala 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 w formie usług sąsiedzkich 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/OI 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".

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 i 6a ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z treścią § 10 ust. 2 uchwały: "Opłata za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich wnoszona jest na rachunek bankowy Centrum Usług Społecznych w Gminie Czarnków w Banku Spółdzielczym w Czarnkowie, ul. Kościuszki 5, 64-700 Czarnków, nr konta 73 8951 0009 0000 1137 2000 0010 w rozliczeniach miesięcznych w terminie do 15 dnia następnego miesiąca, po miesiącu, w którym wykonano usługę".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "w terminie do 15 dnia następnego miesiąca, po miesiącu, w którym wykonano usługę" 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.

Ponadto, Rada Gminy Czarnków w § 10 ust. 3 uchwały postanowiła: "W przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych oraz zstępnych zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w miesiącu zgonu nie dochodzi się".

W ocenie organu nadzoru, rada nie została upoważniona do wskazywania przesłanek zaprzestania dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich. W oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 ustawy, uchwałodawca miejscowy może jedynie określić w uchwale szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od przedmiotowych opłat.

Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 ustawy, należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Natomiast zasady zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej wynikają z art. 104 ust. 4 ustawy. W myśl powołanego przepisu: "W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty".

Z cytowanych wyżej regulacji ustawowych wynika m.in, że należności z tytułu opłat określonych przepisami ustawy podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a wyjątek w postaci decyzji o odstąpieniu od żądania zwrotu przedmiotowych należności należy do właściwości organu wydającego decyzję w sprawie takiego zwrotu. Wobec powyższego, stwierdzenie zaistnienia przesłanek odstąpienia od żądania zwrotu należności pozostawione zostało do uznania organu wydającego decyzję w tej sprawie, a rada gminy nie ma kompetencji, aby takie przypadki wskazywać czy precyzować.

Mając na uwadze powyższe, 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