



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3418

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.91.2024.8

#### 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 XLIV/287/2024 Rady Gminy Niechanowo z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich 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 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Niechanowo podjęła uchwałę nr XLIV/287/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich 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.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6, ust 6a, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 lutego 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.

W świetle powołanych wyżej przepisów radzie przysługuje wyłącznie kompetencja do określenia, w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania tych opłat, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich do określenia, także szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

W § 9 uchwały Rada Gminy Niechanowo postanowiła: „Korzystający z usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, są zobowiązani do regulowania należnych opłat, w wysokości określonej w decyzji administracyjnej do 15. dnia każdego miesiąca.”. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały w zakresie zwrotu „do 15. dnia każdego miesiąca”, 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/Ol 8/19, CBOSA).

W § 10 uchwały rada przyjęła: „Osoby wnoszące opłatę za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, można zwolnić, na ich wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, częściowo lub całkowicie z tej opłaty, w szczególności jeżeli:

- 1) z przeprowadzonej analizy wydatków osoby (rodziny), uwzględniając najniezbędniejsze potrzeby, wynika, że osoba nie jest w stanie ponieść odpłatności w wysokości wynikającej z przyjętych zasad;
- 2) poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej;
- 3) istnieje konieczność ponoszenia opłat za więcej niż jeden rodzaj usług lub więcej niż jedną osobę w gospodarstwie domowym;
- 4) istnieje konieczność ponoszenia udokumentowanych wydatków związanych z zapewnieniem świadczeniobiorcy lub osobie pozostającej w gospodarstwie domowym dodatkowej opieki;
- 5) istnieje konieczność ponoszenia opłat za pobyt innego członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce;

6) ponoszą stałe i udokumentowane wydatki niezbędne w procesie leczenia lub rehabilitacji, takich jak np.: wydatki na leki, artykuły higieniczne, pielęgnacyjne;

7) mają troje lub więcej małoletnich dzieci, które są na utrzymaniu rodziny lub osoby.”.

Powyższy zapis uchwały normujący materię w zakresie szczegółowych warunków częściowego oraz całkowitego zwolnienia od opłat za świadczone usługi, w ocenie organu nadzoru, nie wypełnia w sposób prawidłowy dyspozycji art. 50 ust. 6 w związku z ust. 6a ustawy, gdyż określa łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego i całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Tymczasem organ stanowiący powinien uregulować odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19 (CBOSA): "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".

Ponadto w § 10 uchwały został użyty zwrot: „na ich wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego”, który budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy zwrot wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy i w sposób niedopuszczalny modyfikuje materię unormowaną ustawowo, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Olsztynie wyrażone w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA, zgodnie z którym: "[...] 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”.

Podsumowując nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, a także nieprawidłowe określenie na czyj wniosek może zostać przyznane zwolnienie z opłat oraz wskazanie terminu pobierania opłat zamiast trybu ich pobierania stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Niechanowo  
Wójt Gminy Niechanowo