



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3534

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.99.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 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 § 14 ust. 3 w zakresie zwrotu: „do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi” oraz § 14 ust. 4 uchwały nr XLIII/430/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia 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, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XLIII/430/24 w sprawie ustalenia 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, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług, 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 z późn. zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6, ust. 6a i 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 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.), 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”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, a jednocześnie wkraczające w materię unormowaną ustawowo.

Zgodnie z treścią § 14 ust. 3 uchwały: „Opłata za świadczone usługi wnoszona jest na rachunek bankowy Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szamocinie w rozliczeniach miesięcznych do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu wykonania 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. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a i ust. 6b 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. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu: „Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej”. Rada, ustalając zatem termin wnoszenia opłaty za świadczone usługi opiekuńcze w drodze aktu prawa miejscowego, działała z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy nieważność przepisu § 14 ust. 3 uchwały w zakresie kwestionowanego zwrotu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b w związku z art. 104 ust. 3 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 14 ust. 4 uchwały, w myśl którego: „W przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych oraz zstępnych nie dochodzi się zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze wykonane w miesiącu zgonu oraz za usługi wykonane w miesiącu poprzedzającym miesiąc zgonu”.

Zdaniem organu nadzoru, rada nie została upoważniona do kreowania odstępstw (tu: niedochodzenia zwrotu odpłatności) od obowiązku ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 ustawy organ stanowiący gminy może jedynie określić w uchwale szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od przedmiotowych opłat, a nie – jak to wynika z treści § 14 ust. 4 badanej uchwały – warunki niedochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na przepisy art. 104 ust. 1 i ust. 4 ustawy. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że: „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 w myśl art. 104 ust. 4 ustawy: „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 regulacji ustawowych wynika m.in. że należności z tytułu opłat określonych przepisami ustawy (w tym opłat, o których mowa w art. 50 ust. 6 ustawy) podlegają obligatoryjnemu 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. Również 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.

W świetle powyższego uznać należy, że przepis § 14 ust. 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 104 ust. 4 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwego przepisu.

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 w Szamocinie
Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin