



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 9927

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.387.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr VII/68/2024 Rady Gminy Szydłowo z dnia 30 października 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania przez Centrum Usług Społecznych w Szydłowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Szydłowo uchwałą nr VII/68/2024 ustaliła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania przez Centrum Usług Społecznych w Szydłowie.

Uchwałę podjęto na podstawie "art 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024. 1465) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2024. 1283 z zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 listopada 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia

zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy.

Stosownie do 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 "u.p.s." - 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.

Informacyjnie podnieść należy, iż w myśl art. 50 ust. 1a u.p.s. 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 zw. z ust. 1 pkt 11 u.p.s.).

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. stanowi akt prawa miejscowego. Należy mieć na uwadze, że akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały będącej aktem prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, że "Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zwanych dalej usługami, przysługuje osobie uprawnionej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona mimo wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości". Dodatkowo postanowiono, iż "Usługi przysługują osobie uprawnionej w miejscu jej zamieszkania" (§ 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały). Wola Rady Gminy Szydłowo "Usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie niezależnie od dochodu osobom, które ukończyły 75 lat, świadczone w ramach Programu „Opieka 75+” współfinansowane z budżetu państwa" (§ 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały). Równocześnie "Pomoc, o której mowa w ust. 1 może być przyznana : 1) osobie samotnie gospodarującej, gdy osoba ta wymaga pomocy innych osób, a małżonek niezamieszkujący wspólnie, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić, wykorzystując swoje uprawnienia, możliwości i zasoby; 2) osobie w rodzinie, gdy wymaga ona pomocy osób trzecich, a rodzina nie może zapewnić odpowiedniej pomocy z uzasadnionej przyczyny, wykorzystując swoje uprawnienia, możliwości i zasoby" (§ 1 ust. 4 przedmiotowej uchwały).

Zdaniem organu nadzoru przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a u.p.s. nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, w tym organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 u.p.s. „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 u.p.s. „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”. Ewentualnie rada może, w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6b u.p.s., 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. Zdaniem organu nadzoru katalog osób uprawnionych, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne został jednoznacznie określony w ustawie. W świetle powyższego uznać należy, że przepisy § 1 ust. 1, 2, 3 i 4 przedmiotowej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa (tj. art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku odpowiednio z ust. 1 i ust. 2 u.p.s.).

W § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, że "Podstawę do podjęcia decyzji o przyznaniu usług stanowi wywiad środowiskowy, przeprowadzony przez pracownika socjalnego określający niezbędny w ocenie pracownika okres, zakres i miejsce wykonywania usług". Dodatkowo

wskazano, że "Wywiad środowiskowy, o którym mowa w ust. 4 (*winno być w ust. 5*) musi zawierać szczegółowy opis przyczyn przyznania pomocy w formie usług oraz podstaw do ewentualnego częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi (§ 1 ust. 6 przedmiotowej uchwały). Równocześnie "Przyczyny, o których mowa w ust. 6 wymagają udokumentowania w formie stosownych zaświadczeń lub oświadczeń" (§ 1 ust. 7 przedmiotowej uchwały).

W myśl art. 106 ust. 1 u.p.s. "Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej". Ustawodawca postanowił, że "Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego" (art. 106 ust. 4 u.p.s.). Równocześnie w myśl art. 107 ust. 1 u.p.s. wywiad środowiskowy ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny i przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego stanowi postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Obowiązek współpracy strony wnioskującej o pomoc społeczną z organem wyrażony został w art. 107 ust. 4a u.p.s. Strona ma zatem obowiązek współpracować z organem w ustaleniu sytuacji faktycznej (osobistej, rodzinnej, dochodowej, majątkowej). Odmowa zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, obliguje organ do odmownego załatwienia wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej zgodnie z art. 107 ust. 4a u.p.s. (por. wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I OSK 1966/19; CBOSA).

W konsekwencji uznać należy, iż wywiad środowiskowy jest szczególnie doniosłym i obligatoryjnym rodzajem dowodu w kategorii spraw z zakresu pomocy społecznej. Stanowi on postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Szczegółowe zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego uregulowane zostały natomiast w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 893 ze zm.). Występując o udzielenie wsparcia na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej podmiot musi więc akceptować zasady procedowania w tej materii. Bez wątpienia zatem na stronie ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej spoczywa obowiązek umożliwienia organowi dokonania ustaleń faktycznych w takiej formie. Co do zasady ta forma postępowania wyjaśniającego nie może zostać zastąpiona innymi środkami dowodowymi (por. wyrok NSA z 11 grudnia 2019 r., I OSK 33/19, CBOSA).

Jak już wskazywano uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie prawnym następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winna normować uchwała w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny jest naruszony poprzez modyfikację przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. wyrok NSA II GSK 2114/11, CBOSA).

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, że "Opłata za usługi opiekuńcze wnoszona jest na konto Centrum Usług Społecznych w Szydłowie w rozliczeniach miesięcznych, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który należy uiścić opłatę". Dodatkowo w § 5 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż "Nieuiszczone w terminie opłaty za usługi opiekuńcze podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji". W ocenie organu nadzoru, zacytowane przepisy wykraczają poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s. Kwestionowane regulacje nie stanowią 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), a zatem uchwalone zostały przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 u.p.s. Termin zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 u.p.s. (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 u.p.s. 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”. W myśl art. 104 ust. 1 u.p.s. "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" 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 u.p.s., wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, iż "W szczególnie uzasadnionych przypadkach Dyrektor Centrum Usług Społecznych w Szydłowie lub działający w jego imieniu upoważniony pracownik CUS, może na czas określony częściowo lub całkowicie zwolnić osobę korzystającą z usług z ponoszenia opłat". Równocześnie w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, że "Do przypadków, o których mowa w ust. 1 zalicza się w szczególności: 1) udokumentowany fakt ponoszenia wysokich miesięcznych wydatków na leki, środki higieniczne lub opłaty za leczenie, rehabilitację, itp. 2) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej lub innej placówce (np. ośrodka wsparcia, placówce opiekuńczo-wychowawczej, itp.), 3) konieczność korzystania przez więcej niż jedną osobę w rodzinie (gospodarstwie domowym) z pomocy w formie usług opiekuńczych, 4) gdy osoba wymagająca pomocy w formie usług znajduje się w zaawansowanym stadium choroby nowotworowej, Alzheimera lub z powodu innych schorzeń jest osobą stale leżącą". Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 u.p.s., 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/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".

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 u.p.s. i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Gminy Szydłowo

Wójt Gminy Szydłowo