



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2025 r.

Poz. 978

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NP-III.4131.1.4.2025.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2025 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 IX/96/2024 Rady Gminy Szydłowo z dnia 18 grudnia 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 trybu ich pobierania jak również szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Gminy Szydłowo uchwałą nr IX/96/2024 określiła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz tryb ich pobierania jak również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

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. z 2024.poz. 1465, ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024.1283 z zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 grudnia 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 2024 r. poz. 1283 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 podstawowym, spreczny 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 § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, że "Pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych mają osoby samotnie mieszkające i nie posiadające osób zobowiązanych do alimentacji oraz mieszkające w rodzinie, w której wszyscy członkowie wymagają pomocy z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności oraz w innych uzasadnionych okolicznościach". Dodatkowo postanowiono, iż "Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są w miejscu zamieszkania podopiecznego w dni robocze. W dni wolne od pracy (soboty, niedziele i święta) mogą być świadczone usługi w przypadkach szczególnie uzasadnionych wynikających z sytuacji zdrowotnej, rodzinnej i osobistej osoby zainteresowanej" (§ 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały). Wolą 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” (§ 3 ust. 2 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 § 2 ust. 2, 3 oraz § 3 ust. 2 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 § 4 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, w którym wykonano usługę, zgodnie z rozliczeniem przedstawionej noty". 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/OI 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”. 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 § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, iż "W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług, na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego może być częściowo lub całkowicie zwolniona przez dyrektora Centrum Usług Społecznych lub jego zastępcę z ponoszenia odpłatności na czas określony, ze względu na zaistnienie którejś z poniższych okoliczności:

- 1) konieczność korzystania co najmniej z dwóch rodzajów usług,
- 2) konieczność zabezpieczenia świadczeniobiorcy usług opiekuńczych w wysokim wymiarze, powodującym, iż odpłatność za te usługi zagraża prawidłowej egzystencji świadczeniobiorcy lub świadczeniobiorcy w rodzinie,
- 3) konieczność świadczenia usług opiekuńczych u więcej niż jednego świadczeniobiorcy w tym samym gospodarstwie domowym,
- 4) ponoszenie opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia bądź innej placówce,
- 5) poniesienia strat materialnych w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej,
- 6) ponoszenia stałych niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorców związanych z:
 - a) potrzebami mieszkaniowymi,
 - b) procesem leczenia, w tym: konieczność rehabilitacji, zakup leków i artykułów higienicznych lub pielęgnacyjnych,
 - c) egzekucją sądową lub administracyjną,
- 7) posiadanie trojga lub więcej małoletnich dzieci, będących na utrzymaniu rodziny lub osoby".

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/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 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