



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 27 marca 2024 r.

Poz. 1713

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.132.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 marca 2024 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz.40 z późn. zm.) art.50 ust.6 i 6a. ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz.901 z późn. zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr LXIV/494/2024 Rady Gminy Olszanica z dnia 28 lutego 2024r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, a także trybu ich pobierania.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024r. Rada Gminy Olszanica podjęła ww. uchwałę, która została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024r. Przedmiotowa uchwała stanowi realizację wynikającej z art.50 ust. 6 i ust.6a ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia w drodze uchwały, 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. Stosownie do treści art.50 ust.6a 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.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że uchwała w sprawie 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, a także przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że zapisy badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepis ustawy o pomocy społecznej.

Organ nadzoru podnosi, że postanowienia zawarte w §2 ust. 1, 2, 3, 5, 6, 10 i § 5 ust.3 uchwały regulują materię, do której unormowania rada gminy nie posiada uprawnień przyznanego wyżej przytoczonymi przepisami art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy. W postanowieniach tych określono bowiem krąg podmiotów uprawnionych do przyznania usług (ust.1 i 2), treść umowy trójstronnej zawieranej z organizatorem usług

(ust.5), przyznano uprawnienie pracownikowi socjalnemu do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (ust.6), wskazano elementy decyzji administracyjnej i podmiot uprawniony do jej wydania (§ 2 ust.3 i § 5 ust.3), wprowadzono zakaz realizowania usług opiekuńczych wobec osoby, na które pobierane jest świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek dla opiekuna czy świadczenie wspierające (ust.10).

Krąg podmiotów uprawnionych do przyznania usług określa art.50 ust.1 i 2 ustawy. Stosownie do art. 50 ust. 3b ustawy organizatorem usług sąsiedzkich jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby korzystającej z usług sąsiedzkich lub podmiot uprawniony. Zlecenie zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom uprawnionym reguluje przepis art. 25. Kwestie dotyczące przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, w tym uprawnienia pracownika socjalnego reguluje zaś szczegółowo art. 107 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2021r. poz. 893). Natomiast wskazanie podmiotu uprawnionego do przyznania usług sąsiedzkich, uprawnionego do wydania w tej sprawie decyzji, a także określenie jej obligatoryjnych elementów wynika z przepisu art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia, z przepisu art. 106 ust.1 ustawy, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej oraz z przepisu art. 110 ust. 7 ustawy, w myśl którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a. Kwestionowane w uchwale regulacje unormowane są zatem przepisami ustawowymi, a organ uchwałodawczy gminy stanowiąc postanowienia we wskazanej materii wykroczył w sposób nieuprawniony poza przyznane mu przepisem art. 50 ust. 6 i 6a ustawy kompetencje. W tym miejscu dodać należy, że orzecznictwo sądownoadministracyjne wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W § 3 ust.1 lit b uchwały Rada Gminy określiła, że w przypadku usług sąsiedzkich koszt usługi ustala się ryczałtowo w kwocie 800 zł (brutto) miesięcznie, zaś w § 2 ust.7 - że minimalny wymiar godzin usług opiekuńczych sąsiedzkich wynosi 1 godzina dziennie przez 7 dni w tygodniu. W § 3 ust.5 Rada wskazała, że podstawą wyliczenia należności za usługi sąsiedzkie jest karta pracy osoby wykonującej usługi, potwierdzająca liczbę przepracowanych godzin w danym miesiącu.

Regulacje te nie są ze sobą spójne, przez co uniemożliwiają prawidłowe rozliczenie odpłatności za świadczone usługi sąsiedzkie. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest przyjęcie takiej metody przyznawania odpłatności za usługi, które jest wypłacane bez względu na liczbę godzin wykonanych usług opiekuńczych w danym miesiącu. Zakres usług sąsiedzkich jest ustalany indywidualnie w zależności od potrzeb i stanu zdrowia osoby uprawnionej, zatem jedna osoba będzie wymagała szerszego, a inna osoba mniejszego zakresu usług. Nie jest także właściwe ustalanie minimalnego wymiaru godzin usług opiekuńczych sąsiedzkich, tj.1 godzina dziennie przez 7 dni w tygodniu, gdyż niewykonanie chociażby 1 godziny w danym miesiącu może pozbawić wynagrodzenia za cały miesiąc.

Zgodnie z treścią art.50 ust. 6a 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.

W § 3 ust.5 uchwały Rada Gminy rozszerzyła zasady rozliczeń za świadczone usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, gdy tymczasem delegacja zawarta w ust.6a dotyczy wyłącznie usług sąsiedzkich.

W § 4 ust.1 Rada określiła, że odpłatność za usługi wnoszona jest przez osobę zobowiązaną do uiszczenia opłaty na wskazane konto bankowe Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olszanicy do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi.

Uregulowanie to wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie stanowi o trybie pobierania opłaty, ale o terminie jej pobierania. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. akt II SA/Ol 8/19. Kwestionowany zapis uchwały określa także jedną z części składowych decyzji administracyjnej. Taka regulacja nie leży w kompetencjach rady gminy, albowiem zgodnie z treścią art.39 ustawy o samorządzie gminnym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ponadto w myśl art.110 ust.7 ustawy o pomocy społecznej wójt udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że Rada Gminy Olszanica w §5 ust.1 niniejszej uchwały postanowiła, że „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności, jej przedstawiciela ustawowego, a także na wniosek pracownika socjalnego, osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze może być częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności na czas określony (...)”. W wyż. cyt. zapisie uchwały Rada Gminy zastosowała wyrażenie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, które wskazuje, iż mogą zostać wprowadzone inne niż podane w uchwale przypadki uzasadniające zwolnienie z odpłatności. Taki zapis stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art.50 ust.6 ustawy o pomocy społecznej, który jednoznacznie stanowi, że rada gminy winna określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia. Przyjęty bowiem zapis może prowadzić do sytuacji, w której organ wydający decyzję będzie miał możliwość zastosowania według własnego uznania innych przesłanek, na co art.50 ust.6 ww. ustawy nie zezwala. Ponadto W § 5 ust.1 Rada określiła podmioty uprawnione do złożenia wniosku o częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi, gdy tymczasem zagadnienie to w sposób szczegółowy reguluje art.102 ustawy. Przepis art. 50 ust. 6 i ust.6a ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do określenia katalogu osób uprawnionych do złożenia stosownego wniosku.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencje stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny przepisy prawa, co skutkuje jej nieważnością w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**