



Poznań, 8 marca 2024

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.69.2024.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 1 pkt 8 uchwały nr XCVII/1877/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 lutego 2024 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCVII/1877/VIII/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”.

Uchwała zmieniająca została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11 oraz art. 50 ust. 1, 1a, 2, 6, 6a oraz 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)”.

Uchwałę zmieniającą doręczono organowi nadzoru 12 lutego 2024 r.

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Poznania dokonała zmiany własnej uchwały nr XLV/779/VII/2017 z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2023 r. poz. 5505), zwanej dalej „uchwałą zmieniającą”:

Mocą § 1 pkt 8 uchwały zmieniającej, rada nadała nowe brzmienie ust. 1 w § 3 uchwały zmienianej, normującemu materię w zakresie szczegółowych warunków częściowego oraz całkowitego zwolnienia od opłat za świadczone usługi, stanowiąc: „1. Świadczeniobiorca może ubiegać się o częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze ze względu na:

- 1) konieczność zabezpieczenia świadczeniobiorcy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokim wymiarze, powodującym, iż odpłatność za te usługi zagraża prawidłowej egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie;
- 2) konieczność świadczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych u więcej niż jednego świadczeniobiorcy w tym samym gospodarstwie domowym;
- 3) konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym z koniecznością rehabilitacji, zakupem lekarstw, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu dowodami zakupu;
- 4) konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce, po udokumentowaniu dowodem wpłaty.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja 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.

Tymczasem organ stanowiący powinien uregulować odrębnie przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze 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".

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W niniejszej jednak sprawie powyższa sytuacja nie zachodzi, gdyż niezależnie od łącznego uregulowania w zakwestionowanym przepisie uchwały zmieniającej przesłanek stanowiących podstawę częściowego i całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, w § 1 pkt 9 uchwały zmieniającej została odrębnie wskazana przesłanka uzasadniająca całkowite zwolnienie z opłat za ww. usługi: „Świadczeniobiorca może zostać całkowicie zwolniony z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze w sytuacji okresowej realizacji usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich lub specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów i programów.”.

Organ nadzoru podkreśla, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 ustawy funktorem alternatywy nierozłącznej „lub” [„Rada gminy określa (...) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat (...)”], oznacza, iż uregulowanie w uchwale wyłącznie przesłanek warunkujących całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze albo wyłącznie przesłanek warunkujących częściowe zwolnienie z ww. opłat, albo jednych i drugich, pozwala przyjąć, że rada prawidłowo zrealizowała delegację ustawową.

Stanowisko organu nadzoru jest spójne ze stanowiskiem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 25 marca 2021 r., II SA/Sz 17/21 (CBOSA) wyjaśnił: "ustawodawca nie przez przypadek użył w tym wypadku nie spójnika łącznego »i« lecz spójnika »lub« oznaczającego alternatywę nierozłączną (...) czyli użycie go wskazuje, że spełniona może być jedna z przesłanek lub obie (...). Skoro zatem możliwe było określenie warunków częściowego »lub« całkowitego zwolnienia od opłat, zatem organ nie naruszył w istotny sposób przepisów (...)”.

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.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117