



Kielce, dnia 27-06-2024

Znak:PNK.I.4130.144.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2024 r. poz.609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr II/32/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług realizowanych w ramach Rządowego Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – Moduł I w części w dotyczącej:

1. § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały;
2. § 4 ust. 6 uchwały;
3. § 4 ust. 7 uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 6 czerwca 2024 r, Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług realizowanych w ramach Rządowego Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – Moduł I.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 czerwca 2024 r. W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 20 czerwca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącą Rady Miasta Kielce o zauważonych naruszeniach wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna.

O nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90.

W dniu 27 czerwca 2024 r. do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Kielce, w których nie podziela stanowiska organu nadzoru. W piśmie z dnia 26 czerwca 2024 r. znak: MOPR.Org.023.28.2024. podniesiono, iż zapis § 2 ust. 1 pkt. 4 uchwały nie narusza przepisu art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej albowiem, krąg osób wskazany w tym przepisie mieści się w pojęciu „osób bliskich”, o którym mowa w uchwale. Powołując się na zapisy Programu „Korpus Wsparcia Seniorów”, który przewiduje w pkt. IV, Moduł 1, ppkt 7, że przyznanie lub odmowa pomocy w formie usług sąsiedzkich następuje w drodze decyzji administracyjnej, wymusiło zawarcie zapisów § 4 ust. 6 i ust. 7 uchwały.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. przepisy art. 50 ust. 6, ust. 6a oraz ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.). Stosownie do których, 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. 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. 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.

Na mocy § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały postanowiono, że pomoc w formie usług sąsiedzkich przysługuje mieszkańcom gminy Kielce, którzy spełniają niżej wymienione warunki: zamieszkują z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia z uwagi na chorobę przewlekłą lub pracę zawodową.

Zdaniem organu nadzoru, zapis § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, narusza art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, stosownie do którego 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.

Wykładnia powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że usługi opiekuńcze, które na podstawie treści art. 50 ust. 1a ustawy o pomocy społecznej, mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich, przyznawane są osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Za niedozwoloną należy zatem uznać modyfikację przepisu art. 50 ust. 2 ww. ustawy, zastępując okoliczność „niezamieszkiwania” z uprawnionym do usług sąsiedzkich jego małżonka, wstępnych i zstępnych nie mogących takiej pomocy zapewnić, okolicznością ich wspólnego „zamieszkiwania”.

Unormowanie § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały modyfikuje przepisu art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w zakresie ograniczenia z możliwości skorzystania z usług sąsiedzkich z uwagi na niezapewnienie pomocy rodziny z powodu choroby przewlekłej lub pracy zawodowej w sytuacji, gdy norma kompetencyjna w sposób szeroki poprzez sformułowanie „nie mogą takiej pomocy zapewnić” dopuszcza możliwość skorzystania z takiej pomocy.

W zakresie powyższych zastrzeżeń, organ nadzoru wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09 z którego wynika, iż *„Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”*. Podobne stanowisko prezentuje NSA w wyroku z dnia 30 sierpnia 2019 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II OSK 2376/18.

Odnosząc się do podstawy prawnej uchwały i wskazanego w niej przepisu art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej oraz dokonując analizy § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały także, pod tym kątem, organ nadzoru stwierdził, iż kwestionowany zapis nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6b ustawy. Przepis ten daje organowi stanowiącemu uprawnienie do rozszerzenia 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. Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera legalnej definicji pojęcia: „osoby bliskiej”. Odnosząc się do definicji osoby najbliższej określonej w art. 115 § 11 kodeksu

karnego, należy przez taką osobę rozumieć: małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, powinowatych w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw – Druk Sejmowy 3281, którym to projektem wprowadzono art. 50 ust.6b ustawy o pomocy społecznej – *„projekt ustawy przewiduje także przyznanie radzie gminy kompetencji do rozszerzenia katalogu osób, którym będzie mogło być świadczone wsparcie w formie usług sąsiedzkich o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający w stosunku do opieki sprawowanej przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych. Będzie to stanowiło obciążenie członków rodziny i osób, które na co dzień sprawują opiekę nad np. osobą niepełnosprawną lub seniorem”* (strona 6 uzasadnienia).

Definicja rodziny zawarta w ustawie o pomocy społecznej - art. 6 pkt 14 - rodzina - osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące, wskazuje, iż pojęcie osoby bliskiej użyte w uchwale mieści się w pojęciu rodziny. A tym samym, osoba bliska nie jest tą osobą, o którą stosownie do art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej można poszerzyć katalog osób, których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na art. 50 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej, który wymienia jakie osoby mogą wykonywać usługi sąsiedzkie. Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która:

- 1) jest pełnoletnia;
- 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;
- 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;
- 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług;
- 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;
- 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy;
- 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;
- 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich.

Reasumując należy wskazać, iż mimo przywołania w podstawie prawnej uchwały art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej, nie wypełniono określonej w nim delegacji ustawowej i nie rozszerzono katalogu osób o których mowa w ust. 1 i 2 art. 50 ww. ustawy.

Istotne naruszenie prawa stanowi określenie w § 4 ust. 6 i ust. 7 uchwały „Przyznanie lub odmowa pomocy w formie usług sąsiedzkich następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja o przyznaniu usług sąsiedzkich zawiera: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług oraz informację o bezpłatnym przyznaniu usług”. Zacytowane postanowienie ust. 7 określa elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług sąsiedzkich. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie upoważnia organu stanowiącego do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale postanowień regulujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Uprawnienia takiego nie można domniemywać, ani konstruować. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 107 wymienia elementy decyzji administracyjnej (zob. wyrok Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 302/13).

Zaznaczyć należy, że przepisy ustawy o pomocy społecznej regulują tryb przyznawania usług publicznych. I tak art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że 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. Zaś przepis art. 106 ust. 1 przewiduje, iż przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Ponadto, przepis art. 14 ustawy o pomocy społecznej odsyła do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

Kwestionowana przez organ nadzoru regulacja § 4 ust. 6 i ust. 7 uchwały podjęta została z przekroczeniem upoważnienia z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Organ stanowiący na podstawie normy kompetencyjnej uprawniony został 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 warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Nadzorowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. *„Brzmienie art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza wymóg, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego”* – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r. II OSK 170/10.

Przedstawione przez organ nadzoru uchybienia należy zakwalifikować do istotnych naruszeń prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2017 r. I OSK 1136/17).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co powoduje konieczność – stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenia jej nieważności w części określonej w osnowie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski