



I WICEWOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 lipca 2023 r.

WNP-P.4131.12.2023

Rada Miejska w Raciążu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/344/2023 Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 13 czerwca 2023 r. 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 zwalniania z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 13 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Raciążu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/344/2023 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 zwalniania z opłat, jak również trybu ich pobierania.

W ust. 2. załącznika nr 1 do Uchwały Nr XXXVIII/344/2023 (zwany dalej załącznikiem) Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 13 czerwca 2023 r. postanowiono, że „Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. (...); ust. 3. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi

dostosowane do poszczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.” Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901) – zwanej dalej ustawą - rada posiada jedynie upoważnienie do określenia warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. Z normy tej w żadnym razie nie można wywieść upoważnienia do ustalenia zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, gdyż tę kwestię reguluje ustawa o pomocy społecznej w przepisach art. 50 ust. 3 i 4. Wobec powyższego Rada Miejska w ust. 2 załącznika istotnie naruszyła prawo określając zakres specjalistycznych usług opiekuńczych oraz wskazując kto może je świadczyć.

Ponadto w ust. 3 załącznika Rada Miejska w Raciążu określiła dla kogo przeznaczone są usługi opiekuńcze, powtarzając i modyfikując art. 50 ust. 1 i 2 ustawy.

W kontekście wskazanych naruszeń prawa organ nadzoru chciałby szczególnie podkreślić, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje 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). 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 § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. Nr 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może 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.

Ponadto w ust. 2 zdanie 2 załącznika jest zapis: „Szczegółowy zakres wykonywanych czynności określa Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Raciążu.”. Zwrócić uwagę należy na to, że rodzaje świadczeń opiekuńczych określa Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 33 września 2005 r w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Natomiast przyznawanie jakichkolwiek kompetencji Kierownikowi MOPS w niniejszej uchwale nie mieści się w delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa.

W ust. 3 załącznika Rada uznała, że „Przyznanie pomocy w formie usług opiekuńczych osobom wyżej wymienionym następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, zaświadczenia lekarskiego, natomiast w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych na podstawie zaświadczenia lekarza specjalisty potwierdzającego rodzaj schorzenia lub niepełnosprawności.” Art. 106 par. 1 ustawy wskazuje, że „Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.”, natomiast o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy, który stanowi, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Oznacza to, że unormowanie w tym zakresie wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy i tym samym jest istotnym naruszeniem prawa.

W ust. 4. załącznika Rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze przyznawane świadczeniobiorcy są wykonywane wyłącznie na jego rzecz przez 5 dni roboczych w tygodniu (poniedziałek - piątek) w wymiarze nie wyższym niż 8 godzin dziennie”. – nie ma upoważnienia ustawowego do takich zapisów w uchwale, szczegółowe informacje dotyczące świadczenia usług mogą znaleźć się w ewentualnej umowie.

W ust. 5 załącznika Rada postanowiła: „W decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia formie usług opiekuńczych ustala się ich zakres, termin świadczenia, miejsce świadczenia, wysokość i odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę lub jego zstępnych lub wstępnych, termin i sposób płatności lub przyznanie świadczenia nieodpłatnie. *Wzór umowy stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały*”; w ust. 12 załącznika: „Odpłatność za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest przez świadczeniobiorcę w terminie wskazanym w decyzji administracyjnej.

Normowanie obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej o przyznaniu usług opiekuńczych stoi w sprzeczności z art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który określa elementy decyzji. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem może być również art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Nie ma jednak upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego, kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania - jak ma to miejsce w rozpatrywanej uchwale - elementów, które ma zawierać decyzja. Zdaniem organu nadzoru to także narusza prawo

w sposób istotny. Niedopuszczalne jest również ustalanie treści umowy o ponoszeniu odpłatności za usługi opiekuńcze, gdyż wykracza to ponad upoważnienie ustawowe.

Przepisy prawa naruszają również regulacje zawarte w ust. 6 załącznika „Opłaty za świadczenie usług opiekuńczych ustala się na okres miesiąca kalendarzowego na podstawie rozliczenia wystawionego co miesiąc świadczeniobiorcy przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Raciążu i uiszcza na rachunek bankowy MOPS w oparciu o decyzje administracyjną oraz ewidencję czasu pracy osoby świadczącej usługi, która stanowi podstawę do wyliczenia zrealizowanych godzin usług w środowisku”. Zdaniem organu nadzoru niniejsze postanowienia wykraczają poza delegację ustawową i powinny znaleźć się w umowie ze świadczeniobiorcą, a nie w akcie prawa miejscowego, gdyż w sposób istotny naruszają prawo.

W ust. 15 załącznika Rada Miejska ustaliła, że „Zwolnienie w szczególności może nastąpić ze względu na: (...) pkt 4 inne szczególnie uzasadnione przypadki losowe”. Sformułowanie: „w szczególności uzasadnionych przypadkach”, powoduje, że katalog przesłanek zwolnienia z opłat jest otwarty, dopuszcza bowiem wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat. Stoi to w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenia według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 u.p.s. polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z opłat, tak, aby kierownik ośrodka pomocy społecznej, rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze mógł ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności obligujące do zastosowania ulgi i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenia według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Co więcej, w sposób istotny naruszony został także art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z nim to 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. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do generalnej normy zawartej w przepisie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą to rada gminy jest uprawniona do upoważniania m.in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Relacja obu rozpatrywanych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy nie jest uprawniona do udzielenia kierownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, do których - zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej - zalicza się m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych. W ust. 16 załącznika Rada wskazała, że „Decyzje w sprawie zwolnienia z odpłatności za usługi podejmuje Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Raciążu”. Tym samym Rada Miejska w Raciążu, przyjmując przedmiotowy przepis, w sposób istotny naruszyła art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I WICEWOJEWODA MAZOWIECKI

Sylwester Dąbrowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/