



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 12 lipca 2024 r.

Poz. 2697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.151.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 11 lipca 2024 r.

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/12/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad 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 oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Stopnicy na sesji w dniu 6 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr II/12/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad 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 oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 17 czerwca 2024 r. Organ nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 10 lipca 2024 r. W wyznaczonym terminie Rada nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm., dalej: u.p.s.), gdyż nie zostały w niej wskazane szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich oraz zakres usług sąsiedzkich. Organ stanowiący gminy, realizując upoważnienie zawarte w ww. przepisach, ma określić szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. W związku z tym organ uchwałodawczy winien uregulować wszystkie wymienione w tych przepisach kwestie, co determinuje następnie określenie tych aspektów w odniesieniu do konkretnej osoby w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej.

Rada Miejska w treści załącznika do uchwały wprowadziła zapis § 1 ust. 1, zgodnie z którym: usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi przyznawane są po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone na zasadach w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zdaniem organu nadzoru ww. zapis, a także

pozostałe regulacje zawarte w załączniku do uchwały nie określają szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 50 ust 6a u.p.s. w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, poza określeniem szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, określa również wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lipca 2023 r. (druk sejmowy IX.3281) wskazano, że w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (w tym także świadczone w formie usług sąsiedzkich) i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania, określi także dodatkowo szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. czy będą to usługi „uzupełniające” usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle), wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny) i zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalnych kwalifikacji), a także szczegółowy sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

Ustawodawca w art. 50 ust. 3a u.p.s. wskazał, że usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Rolą Rady jest zatem określenie, czy gmina podejmuje się organizacji wszystkich, czy tylko niektórych usług z ww. zakresu.

W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały nie wypełniają w niezbędnym zakresie delegacji ustawowej. W celu wypełnienia tej delegacji Rada Miejska zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zarówno szczegółowych warunków przyznawania, jak i zakresu usług sąsiedzkich - w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Niniejsza regulacja uchwały nie określa szczegółowych warunków przyznawania tych usług oraz nie wskazuje, które usługi sąsiedzkie będą świadczone na terenie Gminy Stopnica.

Wobec stwierdzenia, że uchwała Rady Miejskiej w Stopnicy nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 i 6a u.p.s., pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i sąsiedzkich oraz zakresu usług sąsiedzkich, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż treść § 1 ust. 7 i § 4 ust. 2 załącznika do uchwały niezasadnie powiela treść uregulowaną w art. 50 ust. 5 u.p.s., dokonując zarazem jego niedozwolonej modyfikacji w zakresie treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Wprowadzone przez Radę Miejską unormowanie zawarte w § 1 ust. 7 załącznika do uchwały wskazuje, że wymiar i zakres przyznanych usług, wysokość odpłatności za usługi, określa decyzja administracyjna. Jednocześnie zgodnie z treścią § 4 ust. 2 załącznika do uchwały: decyzja administracyjna, o której mowa w §1 ust.7 w szczególności określa rodzaj usług, okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu usług, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki oraz wysokość odpłatności ustaloną na podstawie niniejszych „Szczegółowych zasady 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 oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług”, numer rachunku bankowego na który należy dokonać wpłaty oraz termin zapłaty.

Z kolei art. 50 ust 5 u.p.s. stanowi, iż 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.

W ocenie organu nadzoru unormowania § 1 ust. 7 i § 4 ust. 2 załącznika do uchwały stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 50 ust. 5 u.p.s., a tym samym istotnie naruszają ten przepis. Ww. zapisy załącznika do uchwały w znacznym stopniu rozszerzają bowiem katalog elementów, które powinny się

znaleźć w treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Jak zaś wynika z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2019 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: II OSK 2376/18: powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych, w tym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi może na swój wniosek lub na uzasadniony wniosek pracownika socjalnego zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z opłat za usługi.

Zdaniem organu nadzoru określenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o całkowite zwolnienie z opłat za usługi nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 u.p.s. Kwestia ta uregulowana została w art. 102 u.p.s., zgodnie z którym świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

W wyroku z dnia 3 września 2014 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: I OSK 1218/14, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Tożsame stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., w sprawie o sygn. akt: II SA/Ol 722/17, wyjaśniając, że zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić. (...) zgodnie z (...) przepisem art. 102 świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Mając powyższe na względzie należy wskazać, iż § 3 ust. 2 załącznika do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 50 ust. 6 i 6a u.p.s.

Nadto, § 3 ust. 4 załącznika do uchwały, ustanawiający warunki całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, posługuje się zwrotem w szczególności, co przesądza – w nieuprawniony sposób – o tym, iż katalog przesłanek ustanowiony przedmiotowym przepisem, stał się katalogiem otwartym. Zdaniem organu nadzoru, należy uznać za niedopuszczalną taką regulację, która umożliwi organowi wydającemu decyzję, wprowadzenie – według własnego uznania – innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Taki zapis stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s., który jednoznacznie stanowi, że rada gminy winna określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. Przyjęty przez Radę Miejską zapis może prowadzić do sytuacji, w której organ wydający decyzję będzie miał możliwość zastosowania, według własnego uznania, innych przesłanek zwolnienia z opłat, na co art. 50 ust. 6 u.p.s. nie zezwala. Z tego względu zawarcie w § 3 ust. 4 załącznika do uchwały zwrotu w szczególności, a w konsekwencji przyznanie organowi wydającemu decyzję uprawnienia do samodzielnego decydowania o przesłankach całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat, nie może zostać uznane za wypełnienie przez Radę Miejską obowiązku ustalenia szczegółowych warunków całkowitego zwolnienia z opłat.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały nr II/12/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad 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 oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, w całości.

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.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk