



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 489

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.14.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXII/350/2023 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz za usługi sąsiedzkie.

UZASADNIENIE

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Nurzec-Stacja podjęła uchwałę nr XXXII/350/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz za usługi sąsiedzkie, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 grudnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 stycznia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała 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.

Natomiast w myśl art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa powyżej, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwała w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz za usługi sąsiedzkie stanowi akt prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zaś zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga,

żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Postanowienia zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, nie powinny być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów, co do zasady, skutkuje nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Rada Gminy w Nurcu-Stacji postanawiając, że pomoc w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich przysługuje „osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby, czy niepełnosprawności wymaga pomocy innych osób a jest jej pozbawiona” dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 50 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.” Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy nie posiada kompetencji do ścisłego określenia w uchwale dodatkowej konkretnej przyczyny upoważniającej do ubiegania się o przyznanie ww. pomocy.

Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Natomiast Rada Gminy Nurzec-Stacja mocą ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały zdecydowała, że pomoc w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich przysługuje osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Tak skonstruowana norma prawna jest niezgodna z treścią ustawy, która w opisanych przypadkach dopuszcza przyznanie pomocy, ale nie stanowi, że pomoc ta jest obligatoryjna, a tak właśnie postanowiła Rada Gminy poprzez użycie zwrotu „przysługuje”.

Kolejno, art. 50 ust. 4a ustawy stanowi, że 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, a w przypadku nieukończenia tego szkolenia organizacja szkolenia należy do organizatora usług sąsiedzkich (art. 50 ust. 4b ustawy);
- 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;
- 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy członkowie rodziny to: osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące.

Tymczasem w ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały postanowiono, że „usługi sąsiedzkie świadczone są przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie beneficjenta i wskazaną przez niego. Osoba, która świadczy usługi sąsiedzkie nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia”, a następnie: „Usługi sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego, warunkiem sprawowania opieki w ramach tychże usług jest posiadanie przez osobę kursu pierwszej pomocy medycznej.” A zatem zawarty w ustawie katalog osób, które ze względu na określone związki łączące je z osobą, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie, nie mogą wykonywać tych usług, jest znacznie szerszy niż to wynika z uchwały. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Rada Gminy dokonała zawężenia zakresu ustawowego, czym rażąco naruszyła art. 50 ust. 4a ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że z ustawy wynika, że osoba wykonująca usługi sąsiedzkie powinna być zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie, a nie wskazana przez tę osobę jak to określiła Rada Gminy. Sformułowania te nie są tożsame.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru ust. 8 załącznika do uchwały, w którym postanowiono, że usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej na wniosek osoby zainteresowanej lub przedstawiciela ustawowego, a także pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej, został podjęty z naruszeniem art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią art. 102 ust. 1 ustawy, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby (nie tylko pracownika socjalnego), za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Natomiast art. 102 ust. 2 stanowi, że pomoc społeczna może być także udzielana z urzędu, czyli bez składania wniosku.

Rada Gminy Nurzec-Stacja dokonała także nieuprawnionej modyfikacji przepisów ujętych w art. 50 ust. 4 ustawy, postanawiając w ust. 10 załącznika do uchwały, że specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, będą wykonywane przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem, z uwzględnieniem rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności oraz zaleceń lekarskich. Tymczasem art. 50 ust. 4 wskazuje, że specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Ustawa nakazuje nie tylko uwzględnić rodzaj schorzenia lub niepełnosprawności, usługi te mają być dostosowane do rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności. Ponownie podkreślenia wymaga, że nie są to sformułowania tożsame. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy w uchwale postanowiła, że ww. usługi będą wykonywane z uwzględnieniem zaleceń lekarskich, zmieniając tym samym normę zawartą w akcie nadrzędnym, jakim jest ustawa.

Podkreślenia wymaga również fakt, że zgodnie z ustawą usługi te mogą być świadczone jedynie przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, a nie tak jak to określono w załączniku do uchwały z bliżej niezdefiniowanym „specjalistycznym przygotowaniem”. W myśl § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. 2005 Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem” specjalistyczne usługi są świadczone przez osoby posiadające kwalifikacje do wykonywania zawodu: pracownika socjalnego, psychologa, pedagoga, logopedy, terapeuty zajęciowego, pielęgniarki, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, specjalisty w zakresie rehabilitacji medycznej, fizjoterapeuty lub innego zawodu dającego wiedzę i umiejętności pozwalające świadczyć określone specjalistyczne usługi.

Rada Gminy Nurzec-Stacja w ust. 17 załącznika do uchwały zdecydowała się unormować sposób i termin uiszczania opłaty za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie, jednakże dokonała tego niezgodnie z treścią § 5 rozporządzenia, który stanowi, że opłata za specjalistyczne usługi jest wnoszona przez osobę uzyskującą pomoc w formie specjalistycznej usługi lub jej opiekuna, w terminie do 15. dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę:

- 1) bezpośrednio do kasy urzędu gminy, ośrodka pomocy społecznej albo centrum usług społecznych;
- 2) przelewem na wskazane w decyzji konto.

Tymczasem mocą ust. 17 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że świadczeniobiorca wnosi opłatę za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nurcu-Stacji w okresach miesięcznych z dołu, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę, naruszając tym samym ww. przepis rozporządzenia.

Jako istotnie naruszającą przepisy prawa uznać należy także treść ust. 19 załącznika do uchwały, wprowadzającą odstępienie od dochodzenia odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie za miesiąc, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy, będącego osobą samotną. Tym samym z obowiązku zwrotu wydatków poniesionych na usługi zwolnieni zostali spadkobiercy osoby samotnej. Doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego. Artykuł 96 ust. 1 ustawy wskazuje jednoznacznie, że obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na:

- 1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej;
- 2) spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej - z masy spadkowej;
- 3) małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej - jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej.

Rada Gminy nie jest upoważniona by w akcie prawa miejscowego dokonywać modyfikacji zapisów zawartych w ustawie. Podkreślenia wymaga również, że ustawodawca w art. 104 ust. 4 ustawy wskazał, że jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. A zatem ustawa jednoznacznie wskazuje, że odstąpienie od żądania zwrotu może nastąpić jedynie:

- w przypadkach szczególnie uzasadnionych;
- zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie;
- w drodze decyzji właściwego organu;
- na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej.

Treść ust. 19 załącznika do uchwały nie zawiera powyższych przesłanek. Ustawa nie przyznaje Radzie Gminy upoważnienia do decydowania o przypadkach, w których odstępuje się od żądania zwrotu.

Jak już wspomniano powyżej, mocą art. 50 ust. 6 ustawy rada gminy została zobowiązana do ujęcia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Tymczasem Rada Gminy Nurzec-Stacja w ust. 20 załącznika do uchwały wskazała warunki okresowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Częściowe zwolnienie od opłat nie jest pojęciem oznaczającym to samo co okresowe zwolnienie. Po raz kolejny podkreślić należy, że taka zmiana zapisów ustawowych stanowi nieuprawnioną ich modyfikację.

Ponadto, w oparciu o treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 8/19, podnieść należy, że: „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.” Tymczasem, w ust. 20 załącznika do uchwały, Rada stwierdziła, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których ponoszenie opłaty za świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi opiekuńcze sąsiedzkie stanowiłoby dla osób zobowiązanych nadmierne obciążenie, osoby zobowiązane do ponoszenia tych opłat, na ich wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego mogą zostać z nich zwolnione okresowo lub całkowicie, w szczególności ze względu na:

- 1) konieczność sprawowania opieki w formie usług opiekuńczych w gospodarstwie domowym na rzecz więcej niż jednej osoby, w tym co najmniej jednej przewlekle chorej,
- 2) korzystanie z co najmniej dwóch rodzajów usług - usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- 3) konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w jednostce pomocy społecznej, placówce wychowawczej lub rehabilitacyjnej,
- 4) stałe, niezbędne i uzasadnione wydatki związane z procesem leczenia i rehabilitacji, z zakupem leków, artykułów higieniczno-pielęgnacyjnych, ponoszenie których zagrażałoby egzystencji świadczeniobiorców,
- 5) poniesienie strat w wyniku zdarzenia losowego.

Taki zapis nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy. Nie pozwala on na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od opłat. Zdaniem organu nadzoru użyte sformułowania: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i „w szczególności ze względu na” w sposób istotny naruszają prawo. Dopuszczają 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że Rada Gminy Nurzec-Stacja nie uregulowała następujących kwestii, ujętych w delegacji ustawowej. W załączniku do uchwały:

- nie wskazano zakresu usług sąsiedzkich, do czego zobowiązuje delegacja określona w art. 50 ust. 6a ustawy;
- nie ujęto szczegółowych warunków przyznawania specjalistycznych usług opiekuńczych (ust. 8, ust. 13, ust. 15 załącznika do uchwały);
- w ust. 14 załącznika do uchwały – nie wskazano procentowego wskaźnika odpłatności liczonego w stosunku do ceny jednej godziny usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich dla osoby samotnie gospodarującej w zakresie kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy powyżej 100% do 150%, powyżej 150% do 200%, powyżej 200% do 250%, powyżej 250% do 300%, powyżej 300% do 350%, powyżej 350% do 400% oraz nie wskazano procentowego wskaźnika odpłatności liczonego w stosunku do ceny jednej godziny usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich dla osoby w rodzinie w zakresie kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy powyżej 150% do 200%, powyżej 200% do 250%, powyżej 250% do 300%, powyżej 300% do 350%, powyżej 350% do 400%.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., II SA/Wa 2197/16; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Ol 859/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., II SA/Gd 693/18).

Jedynie na marginesie organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, że Rada nie zachowała konsekwencji w używaniu nazwy usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich. Ustawodawca alternatywnie posługuje się określeniem „usługi sąsiedzkie”, natomiast Rada Gminy w przedmiotowej uchwale używa zamiennie określeń „usługi opiekuńcze sąsiedzkie” i „usługi sąsiedzkie”. Dla zachowania przejrzystości tworzonych norm prawnych wskazane jest posługiwanie się pojęciami używanymi w akcie nadrzędnym, a zatem w przedmiotowej uchwale stosować należy określenia: „usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich” lub „usługi sąsiedzkie”.

Jednocześnie wskazać należy na wadliwe zredagowanie przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny mieć oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń