



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 lipca 2024 r.

Poz. 3771



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.245.2024

z dnia 15 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/15/2024 Rady Gminy Sitno z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 5 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 zd. drugie uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/15/2024 Rady Gminy Sitno z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 5 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 zd. drugie uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/15/2024 Rady Gminy Sitno została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

W myśl art. 50 ust. 6 ww. ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

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

Przywołany przepis art. 50 ust. 6a ustawy został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 11 lit. d ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693), która weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Jak stanowi § 5 ust. 1 uchwały, z osobą spełniającą wymogi zawarte w art. 50 ust. 4a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej wskazaną przez świadczeniobiorcę Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej zawiera umowę zlecenia.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

Z literalnego brzmienia powyższych przepisów wynika, iż rada gminy - w przypadku organizowania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich - obowiązana jest do uregulowania w podejmowanej uchwale problematyki dotyczącej: szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie odnosi się do żadnej z ww. kwestii.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawa o pomocy społecznej nie nakłada na osobę korzystającą z usług opiekuńczych (świadczeniobiorcę) obowiązku wskazywania osoby mającej wykonywać usługi opiekuńcze na jej rzecz. W art. 50 ust. 4a pkt 7 ustawa stanowi natomiast jedynie, że osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może zostać osoba, która została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie (*podkreślenie moje*).

Zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały, *gdy świadczeniobiorca z różnych przyczyn nie może się podpisać informacja taka powinna być zawarta w wywiadzie środowiskowym* (zd. drugie).

Powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Należy także wskazać, iż o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem 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.

Ustawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu gminy kompetencji do normowania w podejmowanych uchwałach jakichkolwiek kwestii związanych z przeprowadzaniem rodzinnego wywiadu środowiskowego, wszelkie regulacje w tym zakresie należy zatem uznać za przyjęte bez podstawy prawnej.

Dodatkowo, odnosząc się do postanowień zawartych w § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym *usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem*, należy zauważyć, że stanowią one powtórzenie regulacji art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej.

Na podstawie upoważnienia przyznanego w art. 50 ust. 6a tej ustawy Rada Gminy winna ustalić w drodze podejmowanej uchwały zakres usług sąsiedzkich, organizowanych w danej gminie, w sposób dostosowany do lokalnych potrzeb i miejscowych uwarunkowań.

W uzasadnieniu projektu ww. ustawy zmieniającej wskazano, że: *„Znaczny zakres spraw pozostawiono jednak w gestii samorządu terytorialnego, który podejmując decyzję, o tym czy będzie realizować usługi opiekuńcze w tej formie, przesądzi jednocześnie o szczegółach realizacji tej usługi, biorąc pod uwagę potrzeby i możliwości występujące na danym terenie. 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 (...) 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)”*.

Pismem z dnia 9 lipca 2024 r., znak: A.0007.1.2024, Wójt Gminy Sitno przedstawił swoje stanowisko w sprawie, zgodnie z którym kwestionowane zapisy uchwały „*mieszczą się w zakresie kompetencji określonym w powołanym przepisie jako określenie sposobu rozliczenia wykonywania usług określonych w uchwale*”.

Zdaniem organu nadzoru z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, ponieważ regulacje uchwały określające formę prawną powierzenia wykonywania usług sąsiedzkich (§ 5 ust. 1 uchwały) oraz wprowadzające obowiązek zamieszczania określonych informacji w wywiadzie środowiskowym (§ 5 ust. 2 zd. drugie uchwały) nie dotyczą sposobu rozliczania wykonywania usług ale normują kwestie dotyczące zlecenia usług na rzecz konkretnej osoby oraz sporządzania wywiadu środowiskowego.

Jak już wspomniano, obowiązek przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przez wydaniem decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej wynika z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zasady przeprowadzania wywiadu środowiskowego reguluje art. 107 ustawy oraz przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy, wydane na podstawie delegacji z art. 107 ust. 6 (rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego - Dz. U. z 2021 r. poz. 893). Regulacje w tym zakresie należy uznać za kompletne, a Radzie Gminy nie przysługuje upoważnienie do stanowienia w materii uregulowanej w tych przepisach.

Wywiad środowiskowy jest szczególnym i obligatoryjnym rodzajem dowodu. Stanowi on istotną część postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Wywiad jest specyficznym sposobem zbierania informacji o sytuacji strony, stanowiącym dla organu pomocy społecznej konieczne i podstawowe źródło informacji o sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby ubiegającej się o świadczenia, będąc podstawą ustaleń faktycznych dokonywanych w decyzji administracyjnej i poddawanych prawnej ocenie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 lipca 2022r., sygn. akt II SA/Ke 262/22).

Bezspornie uchwała wydawana na podstawie art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej stanowi akt prawa miejscowego, co pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełniania przez nią) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wielokrotnie podkreślano, że każda norma kompetencyjna musi być tak zrealizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze udzielany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 2093/20 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 656/22).

W ocenie organu nadzoru regulacje § 5 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 zd. drugie przedmiotowej uchwały Rady Gminy Sitno wykraczają poza zakres przysługującego Radzie Gminy upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji postanowienia te nie znajdują uzasadnienia prawnego.

Złożone wyjaśnienia nie mogą zatem zostać uwzględnione z przyczyn przedstawionych szczegółowo w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/15/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sitno,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sitno.