



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 października 2024 r.

Poz. 5048



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.364 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/28/2024 Rady Gminy Borki z dnia 26 września 2024r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w części obejmującej § 3 tej 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. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/28/2024 Rady Gminy Borki z dnia 26 września 2024r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w części obejmującej § 3 tej uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VI/28/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 50 ust. 6-6b 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.

W art. 50 ust. 6b ustawa stanowi zaś, że 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.

Przywołane przepisy art. 50 ust. 6a i 6b ustawy zostały wprowadzone 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.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Jak stanowi § 3 uchwały, *podstawą przyznania usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych jest wywiad środowiskowy sporządzony w miejscu zamieszkania i zaświadczenie lekarskie stwierdzające konieczność świadczenia usług (ust. 1). Wymiar i zakres przyznawania usług sąsiedzkich, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określa pracownik socjalny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego (ust. 2).*

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

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.

Ponadto, odnosząc się szczegółowo do § 3 ust. 1 uchwały należy wskazać, że Rada Gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia obowiązku przedstawienia zaświadczenia lekarskiego w celu przyznania usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wynika, że usługi opiekuńcze, o których mowa w tym przepisie, obejmują m. in. *zaleconą przez lekarza pielęgnację.*

Zgodnie zaś z przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 816), które określają m. in. rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych zalecenia lekarskie są wymagane jedynie w zakresie jednego rodzaju tych usług, a mianowicie rehabilitacji fizycznej i usprawnianiu zaburzonych funkcji organizmu w zakresie nieobjętym przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (§ 2 pkt 3 lit. a ww. rozporządzenia).

W świetle powyższych przepisów zalecenia lekarskie (a nie zaświadczenie lekarskie stwierdzające konieczność świadczenia usług, o czym postanowiono w uchwale) są wymagane wyłącznie w odniesieniu do rodzajów usług wskazanych w tych przepisach (pielęgnacja w przypadku usług opiekuńczych, rehabilitacja fizyczna w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych). W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie została upoważniona do odmiennego uregulowania tych kwestii w podejmowanej uchwale.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów obowiązującego prawa.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że modyfikacje przepisów wyższego rzędu (ustaw i aktów wykonawczych do ustaw) w uchwałach podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 6 czerwca 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; z dnia 28 maja 2024r. sygn. III OSK 3771/21).

Pobocznie wskazać należy, iż uchwała Nr VI/28/2024 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Rada nie uregulowała w uchwale sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich.

Powyższej wady nie sanuje § 8 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym *opłata miesięczna za wykonane usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze pobierana jest w wysokości stanowiącej iloczyn liczby godzin ww. usług faktycznie wykonanych w danym miesiącu, kosztu za jedną godzinę tych usług i wysokości odpłatności za przyznane usługi ponoszonej przez osobę samotnie gospodarującą lub osobę w rodzinie.*

Przytoczona regulacja normuje sposób obliczania wysokości opłaty miesięcznej za usługi (opiekuńcze, sąsiedzkie i specjalistyczne opiekuńcze), a nie określa sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich.

Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6a ww. ustawy, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, który pozwoli podmiotowi stosującemu przepisy uchwały ustalać na podstawie jej postanowień działania umożliwiające wykazanie czynności oraz czas faktycznej realizacji usług sąsiedzkich.

Brak jasnych zasad rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Pominięcie przez Radę któregokolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/28/2024 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 Borki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borki