



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 914



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.55.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII-284/2023 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 3 ust. 1, 2 i 4 oraz § 4 ust. 2 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII-284/2023 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 3 ust. 1, 2 i 4 oraz § 4 ust. 2 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LIII-284/2023 Rady Gminy Wierzbica została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2024 r.

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

W myśl art. 50 ust. 6 ww. ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, 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.

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 szczegółowe 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 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 tym przepisie. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi 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.

Ponadto, jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej 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).*

Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały Nr LIII-284/2023, *usługi opiekuńcze (w tym sąsiedzkie) oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub z urzędu na wniosek pracownika socjalnego za zgodą osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, a także stanowi modyfikację przepisów art. 102 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Stosownie zaś do treści art. 102 ust. 2 ww. ustawy - pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Ustawa - odmiennie niż kwestionowane postanowienia uchwały - nie uzależnia możliwości przyznania świadczeń z urzędu od uzyskania zgody osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że dokonywanie modyfikacji regulacji ustawowych przez przepisy gminne stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego

z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1519/15).

W myśl § 3 ust. 2 uchwały *podstawą przyznania usług opiekuńczych (w tym sąsiedzkich) oraz specjalistycznych usług opiekuńczych jest wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej.*

Natomiast zgodnie z § 3 ust. 4 uchwały *wymiar i zakres przyznawania usług opiekuńczych (w tym sąsiedzkich) i specjalistycznych usług opiekuńczych określa pracownik socjalny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego.*

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.

Jak określa ustawodawca w art. 107 ust. 1 ww. ustawy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103.

Stosownie do treści § 4 ust. 2 uchwały, *usługi sąsiedzkie nie będą przyznawane osobom, których najbliższy członek rodziny korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na osobę ubiegającą się o usługi sąsiedzkie.*

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej.

Na podstawie art. 50 ust. 6b ustawy 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.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej 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.

Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2).

Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. Rozpatrując natomiast powyższe przez pryzmat normy kompetencyjnej z art. 50 ust. 6b ustawy, wskazać należy, iż rada gminy jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie osób uprawnionych do przyznania świadczenia, jednak wyłącznie w zakresie w tym przepisie określonym, tj. w zakresie poszerzenia kręgu osób wskazanych w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy - o osoby określone w art. 50 ust. 6b ustawy, którym przysługiwałaby możliwość ubiegania się o przyznanie usług sąsiedzkich.

Rada Gminy nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w podejmowanej przez siebie uchwale, w tym nie jest władna do określenia kręgu osób, którym nie mogą być przyznane usługi sąsiedzkie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wierzbica Nr LIII-284/2023, we wskazanej części, 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 Wierzbica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wierzbica