



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 16 maja 2024 r.

Poz. 2764

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.213.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 14 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLI/330/24 Rady Gminy Dubeninki z dnia 4 kwietnia 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 tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, na sesji w dniu 4 kwietnia 2024 r., działając na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 kwietnia 2024 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z powołanymi przepisami, 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. 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.

Z powyższych przepisów wynika, że regulacja dotycząca usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich musi obejmować wszystkie elementy określone w art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy i spełniać kryteria wymagane dla tych regulacji. Podejmując zatem uchwałę w myśl art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, rada gminy zobligowana jest określić: - szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi - szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat - tryb pobierania opłat. Dodatkowo (poza elementami wskazanymi wyżej – ustalonymi dla wszystkich form usług opiekuńczych), stosownie także do intencji ustawodawcy, wyrażonych w treści uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (ogłoszona w Dz. U. z 2023 r., poz.1693; projekt procedowany w Sejmie jako druk nr 3281), rada gminy zobligowana jest określić: - szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich - wymiar - zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalistycznych kwalifikacji), a także - szczegółowy sposób rozliczania wykonywanych usług sąsiedzkich.

Rada Gminy Dubeninki podejmując kwestionowaną uchwałę, winna określić w niej zatem m.in. szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, zgodnie ze wskazaniem wynikającymi w tym zakresie z utrwalonej praktyki i judykatury dotyczącej usług opiekuńczych, ukształtowanej na gruncie art. 50 ust. 6 ustawy. Wykładnia przedmiotowego przepisu, uwzględniająca m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt: II SA/Ol 8/19) prowadzi do wniosku, że warunki zwolnienia z opłat, muszą być ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i zwolnienia

częściowego. Sąd ten wyraźnie wskazał, że „(...) Określenie „szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat”, użyte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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 treści § 6 ust. 1 uchwały wskazano, że częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat przysługuje osobie zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich lub specjalistycznych usług opiekuńczych w przypadku gdy z analizy dochodów i wydatków danej osoby lub jej rodziny wynika, że osoba ta nie jest w stanie ponieść odpłatności w wysokości wynikającej z § 4, przy jednoczesnym zaistnieniu co najmniej jednej z przesłanek, wskazanych w pkt 1-5.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa wskazuje, że organem rozstrzygającym kiedy uprawnionemu przysługuje zwolnienie w całości, a kiedy w części, jest rada gminy, a wadliwe ustalenie przesłanek zwolnienia z opłat, stanowi naruszenie przepisu art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy o pomocy społecznej i uzasadnia wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego w całości. Norma kompetencyjna wymienia obligatoryjne elementy, jakie rada gminy winna zawrzeć w uchwale, a brak któregokolwiek z nich przekłada się na ważność całego aktu prawnego. Rada Gminy Dubeninki nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, gdyż określając łącznie warunki całkowitego i częściowego zwalniania z opłat, w istocie - w ogóle nie określiła w uchwale jej elementów. Zdaniem organu nadzoru, w kwestionowanym zakresie dokonano scedowania kompetencji na podmiot właściwy do stosowania prawa. Podkreślić trzeba, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak, aby nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Rada Gminy Dubeninki powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt: III SA/Lu 131/11).

Niezależnie od powyższego, wadami dotknięte są także inne postanowienia kwestionowanej uchwały.

Postanowienia zawarte w treści § 2 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 2, ust. 3 i ust. 7-10 uchwały, z których wynika odpowiednio, iż: - usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się osobie po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej - usługi opiekuńcze służą wyłącznie zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych podopiecznego uwzględniając stan jego zdrowia, niepełnosprawności i wiek - specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczegółowych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem - przyznanie usług sąsiedzkich następuje na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego - zakres usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich obejmuje pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych oraz zapewnienia kontaktu z otoczeniem - pomoc świadczona jest przez osobę pełnoletnią, niebędącą członkiem rodziny osoby na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie, mieszkającą w sąsiedztwie oraz została zaakceptowana przez osobę na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie i została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich - usługi sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nieposiadające kierunkowego przygotowania zawodowego - warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie dokumentu poświadczającego ukończenie szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy - z osobą spełniającą wymogi zawarte w art. 50 ust. 4a ustawy (...) o pomocy społecznej wskazaną przez świadczeniobiorcę organizator usług sąsiedzkich zawiera umowę zlecenia.

Powyższe postanowienia regulują materię zawartą w przepisach ustawy o pomocy społecznej lub kwestie cywilno-prawne, czym wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego organu stanowiącego gminy. Ponadto kwestionowane postanowienia § 2 ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 2 i ust. 3 modyfikują przepisy ustawy o pomocy społecznej, odpowiednio art. 50 ust. 3, ust. 4 i ust. 3a oraz art. 102. W tym zakresie wskazać należy jednocześnie, że zgodnie z art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, a decyzję o przyznaniu świadczenia, co do zasady wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Natomiast art. 50 ust. 4a i ust. 4b ustawy, określają warunki, które spełniać muszą osoby wykonujące usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich. Również kwestie związane z możliwością zawarcia umowy zlecenia o której mowa w § 3 ust. 10 uchwały, nie mogą stanowić materii aktu prawa miejscowego. Sposób, co do charakteru współpracy z osobą mającą świadczyć usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich określa bowiem organ wykonawczy gminy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski