



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 3694

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.285.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 lipca 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 i 721), **stwierdzam nieważność uchwały Nr III/23/2024 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 26 czerwca 2024 r.** w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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 trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2024 r., Rada Miejska w Bisztyнку, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie, ustalając szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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 trybu ich pobierania, stanowiące załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Na wstępie należy wskazać, iż orzecznictwo sądowno-administracyjne jednolicie przyjmuje, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (podobnie wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Należy jednocześnie podkreślić, iż rada gminy nie posiada kompetencji prawotwórczych w zakresie zagadnień uregulowanych aktami prawnymi wyższego rzędu.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6a i 6b w związku z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, dalej zwaną również ustawą. Zgodnie z tymi 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. 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.

Podejmując uchwałę w myśl art. 50 ust. 6 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.

Działając na podstawie art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy, 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 (ustalając przykładowo - 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),
- 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 (ustalając przykładowo - czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

Wykładnia art. 50 ust. 6 ustawy, uwzględniająca m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z dnia 12 lutego 2019 r., sygn.: II SA/OI 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 u.p.s. 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. 2 załącznika uchwały wskazano, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej świadczeniobiorca może zostać całkowicie lub częściowo zwolniony od ponoszenia opłat za usługi, ewentualnie można odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty w oparciu art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, po ustaleniu sytuacji dochodowej rodziny na podstawie wywiadu środowiskowego. Do szczególnie uzasadnionych przypadków zaliczono, sytuacje opisane w punktach : lit. a-e.

Łączne uregulowanie przesłanek całkowitego i częściowego zwolnienia z opłat, jak wynika z treści § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, gdyż stosowanie ww. przepisu w praktyce oznacza, że decyzje dotyczące tego, czy osoba ubiegająca się o zwolnienie z opłat, uzyska takie zwolnienie w całości czy w części, uzależnione będzie od uznania organu stosującego prawo.

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 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 któregośkolwiek z nich przekłada się na ważność całego aktu prawnego. Rada Miejska w Bisztyнку nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, gdyż łącznie określiła warunki całkowitego i częściowego zwalniania z opłat, co w istocie prowadzi do tego, iż w ogóle nie określiła w uchwale wszystkich jej elementów. Zdaniem organu nadzoru, w kwestionowanym zakresie dokonano scedowania kompetencji na podmiot właściwy do stosowania prawa. Uniemożliwia to zatem prawidłowe wykonanie podjętej uchwały.

Niezależnie od powyższego, wadami dotknięte są także dalsze postanowienia załącznika do badanej uchwały.

W § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały określono krąg osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, podczas gdy zagadnienie to reguluje art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Również regulacje § 1 ust. 5 ust. 6 i ust. 8 stanowią powtórzenie materii uregulowanej w art. 50 ustawy o pomocy społecznej, odpowiednio w ust. ust. 3, ust. 3a oraz ust. 4.

Ponadto, w treści § 2 ust. 2, ust. 3 ust. 4, ust. 5, § 3 ust. 5, § 5 ust. 8 oraz § 6 ust. 4 załącznika do uchwały, uregulowano wykraczające poza delegację ustawową kwestie proceduralne, dotyczące sposobu inicjowania postępowania w sprawie przyznania usług, wskazań jakimi winien kierować się organ w toku postępowania administracyjnego, elementów decyzji administracyjnej wydanej w tym przedmiocie, przyczyn uchylecia decyzji oraz przyczyn i trybu dochodzenia zwrotu należnej opłaty.

Dodatkowo, w § 2 ust. 8 i ust. 9 załącznika do uchwały wprowadzono postanowienia dotyczące osób mogących świadczyć usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich.

Wszystkie ww. postanowienia stanowią materię ustawową. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji przepisów ustawy o pomocy społecznej. W tym zakresie wskazać należy zwłaszcza, że zgodnie z art. 102 ustawy, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Pomoc społeczna może być udzielana także z urzędu. 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. Przepis art. 50 ust. 4a ustawy, określa przesłanki, które spełniać muszą osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Stosownie do treści art. 50 ust. 5 ustawy, ośrodek pomocy społecznej przyznając usługi ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Dodatkowe elementy decyzji administracyjnej określa przepis art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 50 ust. 3 powołanej ustawy, usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Z regulacji powyższej wynika, iż posiadanie zalecenia lekarskiego jest niezbędne jedynie przy ubieganiu się o świadczenie jednego, konkretnego rodzaju usług, a mianowicie pielęgnacji. Przyjęcie zatem w § 2 ust. 5 załącznika do uchwały, iż do wydania decyzji przyznającej usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze niezbędne jest zaświadczenie lekarskie, stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy, stanowiącego podstawę do podjęcia badanej uchwały.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie z orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. IV SA/GI 428/08, który stwierdził, iż: "rada gminy przekracza uprawnienia zawarte w delegacji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdy rozszerza konieczność przedłożenia zaświadczenia lekarskiego przy korzystaniu z wszelkich usług opiekuńczych, albowiem art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, wymaga takiego zalecenia lekarskiego jedynie przy świadczeniu jednego rodzaju usług tj. pielęgnacji."

Odnosząc się do treści § 2 ust. 1 załącznika do uchwały należy wskazać, iż stosownie do art. 50 ust. 5 ustawy, to ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Natomiast zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Powyższe jednakże należy podkreślić wynika z przepisów ustawy.

Powtórzeniem przepisów ustawy - art. 50 ust. 4 jest § 3 ust. 1 załącznika do uchwały.

W § 2 ust. 12 załącznika do uchwały Rada Miejska w Bisztyнку wprowadziła regulacje dotyczące przyznania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w trybie pilnym. Kwestionowany przepis, nie mieści się w ramach upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy, stanowiących podstawę do podjęcia badanej uchwały. A ponadto należy podkreślić, iż kwestie przesłanek oraz trybu przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych reguluje art. 50a ustawy o pomocy społecznej.

W § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, w formie katalogu otwartego uregulowano czynności świadczone w ramach usług, poprzez posłużenie się ogólnie pojęciem „usługi”, należy przyjąć, iż dotyczy to zarówno usług opiekuńczych, opiekuńczych przyznawanych w formie usług sąsiedzkich, jak również specjalistycznych usług opiekuńczych.

Tymczasem w świetle delegacji ustawowej wynikającej z ww. art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy Rada Miejska w Bisztyнку była uprawniona do określenia jedynie zakresu usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich. Należy nadmienić, iż rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych określają przepisy § 3

rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U z 2024 r. poz. 816).

Również poza delegacją ww. powołanych przepisów - art. 50 ust. 6 oraz ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, wprowadzona została regulacja zawarta w § 3 ust. 4 oraz § 5 ust. 1 załącznika do uchwały.

Postanowienia natomiast załącznika do uchwały - § 3 ust. 6 oraz § 5 ust. 6, dotyczące odpowiednio rozwiązania umowy w przypadku negatywnej oceny realizacji usług sąsiedzkich oraz określenia podstawy wyliczenia należności - wynagrodzenia za świadczone usługi sąsiedzkie, stanowią materię umowną i winny mieć odzwierciedlenie w postanowieniach umowy zawieranych z osobą świadczącą usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich. Nie stanowią materii, która winna być uregulowana w akcie prawa miejscowego wydanego na podstawie ww. przepisów - art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

Mając na uwadze powyższe, w tym, w szczególności uregulowanie przesłanek całkowitego i częściowego zwolnienia z opłat w sposób łączny, co stanowi niedozwoloną subdelegację kompetencji na podmiot stosujący prawo oraz brak określenia wymiaru usług sąsiedzkich, uniemożliwia prawidłowe wykonanie uchwały, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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