



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2006

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.130.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXIX/782/2024 Rady Gminy Giżycko z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania w części dotyczącej:

- § 1 ust. 1-4,
- § 1 ust. 5 zd. drugie,
- § 1 ust. 6-14, ust. 16-17,
- § 2 ust. 7 w zakresie sformułowania „decyzja administracyjna oraz,”
- § 2 ust. 9 w zakresie sformułowania „do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi,”
- § 2 ust. 10 i ust. 11 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Giżycko, na sesji w dniu 28 lutego 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2024 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z powołanymi przepisami, 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. Wynika stąd, że regulacja dotycząca usług sąsiedzkich musi obejmować wszystkie elementy określone w art. 50 ust. 6 ustawy w odniesieniu do usług opiekuńczych i spełniać kryteria wymagane dla tej regulacji.

Wedle intencji ustawodawcy, usługi sąsiedzkie stanowią wyszczególniony rodzaj usług opiekuńczych. Wynika to zarówno z treści art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy o pomocy społecznej, w którym wskazano, że do zadań własnych gminy należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, jak również z treści art. 50 ust. 1a ustawy, stanowiącym, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.

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.

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.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona, w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie, wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej powołanym wyroku, stwierdzając, że "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego."

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

Ponadto, w treści § 1 ust. 14 załącznika do uchwały wskazano, że w pierwszej kolejności pomoc w formie usług sąsiedzkich przyznawana będzie osobom samotnym, posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub z ustaloną całkowitą niezdolnością do samodzielnej egzystencji oraz, że usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą zostać również udzielone osobom w rodzinie posiadającym znaczny stopień niepełnosprawności, gdzie rodzina nie może z uzasadnionej przyczyny, wykorzystując swe uprawnienie, zasoby i możliwości zapewnić odpowiedniej pomocy.

Zgodnie natomiast z 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. Zdaniem organu nadzoru, ustalenie pierwszeństwa w przyznawaniu usług nie leży w kompetencjach rady gminy. Kompetencje w zakresie możliwości kształtowania kręgu podmiotów uprawnionych ograniczają się bowiem do rozszerzenia katalogu osób – stosownie do treści ww. art. 50 ust. 6b ustawy.

Wedle § 1 ust. 4 załącznika do uchwały, usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, a także jest niezgodna z postanowieniami art. 102 ww. ustawy, z którego wynika, że 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.

Postanowienia zawarte w treści § 1 ust. 6 - ust. 12 oraz § 2 ust. 7 załącznika do uchwały, z których wynika, iż:

- usługę opiekuńczą w formie pomocy sąsiedzkiej przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do udzielenia pomocy określone w ustawie o pomocy społecznej poprzedzone wywiadem środowiskowym,
- pomoc świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta, a osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia,
- usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego,
- warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie przez osobę kursu pierwszej pomocy medycznej oraz bliskie sąsiedztwo zamieszkania,
- usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby z najbliższego otoczenia osoby uprawnionej,
- przyznanie lub odmowa pomocy w formie usług opiekuńczych sąsiedzkich a także całkowite lub częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za świadczone usługi następuje w drodze decyzji administracyjnej.
- decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności oraz, że szczegółowy zakres usług określa również umowa trójstronna zawarta pomiędzy organizatorem, osobą wykonującą usługi sąsiedzkie oraz osobą korzystającą z usług sąsiedzkich,
- podstawą do wyliczenia należności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie jest *decyzja administracyjna oraz* karta pracy opiekuna potwierdzająca ilość przepracowanych godzin, podpisana przez osobę korzystającą z usługi lub rodzinę, regulują materię zawartą w postanowieniach ustawy o pomocy społecznej lub kwestie cywilno - prawne, czym wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego organu gminy.

W tym zakresie wskazać należy, 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. 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. Ostatecznie też, kwestie związane z „umową trójstronną”, o której mowa w § 1 ust. 12 oraz ust. 16 załącznika do uchwały nie mogą stanowić materii aktu prawa miejscowego. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a rada gminy nie posiada kompetencji do wskazywania elementów koniecznych takiej umowy.

Przepis zawarty w treści § 1 ust. 13 załącznika do uchwały, wprowadza regulację wedle której wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Giżycku. Zdaniem organu nadzoru, tak skonstruowany przepis nie wypełnia obowiązku ustawowego. Uchwała powinna bowiem określać konkretny wymiar i zakres usług sąsiedzkich realizowanych przez Gminę Giżycko. Powyższe rozważania należy również odnieść do postanowienia ust. 5 zd. drugie załącznika do uchwały stanowiącego, iż zakres usług będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.

W § 2 ust. 9 załącznika do uchwały postanowiła, że odpłatność za usługi opiekuńcze sąsiedzkie wnosi się na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Giżycku do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi.

Sformułowanie „do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a także nie stanowi o sposobie rozliczania wykonania usług sąsiedzkich, o których mowa w art. 50 ust. 6a. Określenie to nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie pobierania.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do podejmowania przez organ samorządu terytorialnego uchwał, ustalających terminy odpłatności (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego

2019 r., sygn. akt II SA/OI 8/19). Zdaniem organu nadzoru podstawy takiej nie sposób również wywieść z treści art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Tym samym, przepis § 2 ust. 9 załącznika do uchwały - w zakwestionowanym zakresie - musi być wyeliminowany z obrotu prawnego.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. art. 50 ust. 6 i 6a przyjęte zostały postanowienia § 2 ust. 10-11 załącznika do uchwały stanowiące, iż wpływy z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie stanowią dochód budżetu gminy oraz, że w przypadku niewywiązywania się osoby lub rodziny z uiszczenia naliczonej odpłatności za wykonywanie usługi, zwrot naliczonej opłaty będzie dochodzony na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej, bowiem art. 50 ust. 6 i 6a nie daje podstawy do stanowienia w tym zakresie. Regulacja zawarta w § 2 ust. 10 oznacza wyłącznie, iż wpływy z odpłatności za usługi opiekuńcze stanowią dochód budżetu gminy, co nie jest tożsame z określeniem szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i sposobie rozliczania tych usług.

Natomiast kwestie dotyczące dochodzenia należności z tytułu nieuiszczonych opłat za usługi sąsiedzkie (ust. 11) uregulowane zostały w art. 104 ustawy o pomocy społecznej.

Nadto wyeliminowania z obrotu prawnego wymagają postanowienia § 1 ust. 1, § 2 ust. 17 i ust. 19 załącznika do uchwały, bowiem uchwała będąca aktem prawa miejscowego nie może zawierać przepisów o charakterze informacyjnym.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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