



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.82.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/468/2024 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 27 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.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Cedyni podjęła uchwałę Nr XLIX/486/2024 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. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 6 marca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę badanej uchwały stanowią przepisy art. 50 ustawy o pomocy społecznej¹⁾, w myśl których *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* (ust. 1). *Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich* (ust. 1a). *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* (ust. 6). *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* (ust. 6a).

W niniejszej sprawie niesporne jest, że uchwała wydana w oparciu o cyt. regulację jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić akty prawa miejscowego tylko na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie i tylko w takim zakresie, jaki wynika z przepisu upoważniającego. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł

¹⁾ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a tym bardziej modyfikować przepisów w nich zamieszczonych.

Analiza treści uchwały Nr XLIX/468/2024 prowadzi do wniosku, że nie spełnia ona opisanych wyżej wymogów.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej³⁾ *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 cyt. regulacji wprost wynika, że w uchwale rady gminy dotyczącej usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich obowiązkowo muszą być unormowane wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, tj.: *szczególne warunki przyznania usług sąsiedzkich, zakres i wymiar tych usług oraz sposób rozliczenia ich wykonania.* Tymczasem, Rada Miejska w Cedyni w uchwale Nr XLIX/468/2024 nie określiła wymiaru usług opiekuńczych sąsiedzkich, postanawiając jedynie w §1 ust. 13 załącznika do tego aktu, że jest on uzależniony od stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i materialnej osoby objętej usługami i od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Cedyni. Taki zapis jest niewystarczający, bowiem – w myśl art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej - to Rada powinna określić przynajmniej minimalny bądź maksymalny wymiar usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich. Brak określenia w omawianej uchwale wymiaru usług sąsiedzkich przesądza o niewypełnieniu przez organ stanowiący Gminy Cedynia dyspozycji przywołanego przepisu, co stanowi istotne naruszenie tej normy ustawowej. W konsekwencji cała uchwała Nr XLIX/468/2024 jest wadliwa i musi być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, niezgodne z prawem są także niektóre przepisy uchwały Nr XLIX/468/2024.

I tak, w myśl § 1 ust. 5 załącznika do ww. uchwały *usługi opiekuńcze sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zakres usług będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.* Stanowiąc jak wyżej Rada Miejska w Cedyni określiła jakiej pomocy dotyczą usługi sąsiedzkie, o których mowa w art. 50 ust 1a ustawy o pomocy społecznej, jednakże dokonała tego w sposób odmienny niż ustawodawca. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 3 tej ustawy *o usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, z kolei - jak wskazano w art. 50 ust. 3a - usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.* Zestawienie przywołanych regulacji, tj. ustawowej oraz wynikającej z uchwały Rady, uzasadnia twierdzenie, że organ stanowiący zmodyfikował przepisy ustawy o pomocy społecznej, co jest działaniem nieuprawnionym i stanowi rażące naruszenie prawa. Ponadto, podkreślić należy, że ustawodawca w przepisach ustawy o pomocy społecznej stosując osobno określenia „usługi sąsiedzkie” oraz „usługi opiekuńcze” przesądza o tym, że są to dwa odrębne rodzaje pomocy.

Wprawdzie, jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszczalne jest powtórzenie w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, pod warunkiem, że powtórzenie ma charakter dosłowny.⁴⁾ W sytuacji jednak, w której organ dokonuje zmiany przepisów ustawowych, skutkującej tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu traci swoje pierwotne znaczenie, należy uznać, że organ narusza w ten sposób prawo w stopniu istotnym.⁵⁾

Dalej w § 1 ust. 7, ust. 8 oraz ust. 9 załącznika do ww. uchwały Rada przyjęła, że:

7. Pomoc świadczona jest przez osobę zamieszkujejącą w najbliższej okolicy na rzecz której świadczone są usługi opiekuńcze sąsiedzkie i została przez nią zaakceptowana, a także zaakceptowana przez organizatora usług. Osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia.

8. Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego.

³⁾ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 z późn. zm.).

⁴⁾ Tak wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14.

⁵⁾ Por. wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18.

9. *Warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie przez osobę kursu pierwszej pomocy medycznej oraz bliskie sąsiedztwo zamieszkania. Osoba świadcząca usługi opiekuńcze sąsiedzkie zobowiązana jest do złożenia organizatorowi usług oświadczenia o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług.*

Organ stanowiący Gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej został upoważniony wyłącznie do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, a także sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Z kolei, warunki, jakie musi spełniać osoba, która może usługi sąsiedzkie świadczyć, zostały uregulowane wprost w art. 50 ust. 4a ustawy, gdzie prawodawca wskazał, że *osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która:*

- 1) *jest pełnoletnia;*
- 2) *nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 3) *nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 4) *złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług;*
- 5) *zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 6) *ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy;*
- 7) *została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie;*
- 8) *została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich.*

Określone przez prawodawcę kryteria muszą być spełnione łącznie przez podmiot świadczący usługi sąsiedzkie, rada gminy nie jest natomiast umocowana do modyfikacji tych kryteriów ustawowych w jakikolwiek sposób.

Następnie, w § 1 ust. 10 załącznika do uchwały Nr XLIX/468/2024 Rada Miejska postanowiła, że *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.* Cyt. zapis uchwały pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 50 ust. 3a oraz ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. W pierwszym ze wskazanych unormowań prawodawca przewidział, że usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Z kolei, szczególnym rodzajem usług są specjalistyczne usługi opiekuńcze, i to wyłącznie one, z uwagi na to, komu są świadczone, winny być dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności (art. 50 ust. 4 ustawy).

Ustawa o pomocy społecznej wyraźnie odróżnia usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie. Nie można zatem pojęć tych używać zamiennie ani też dokonywać ich kompilacji, tak jak uczyniła to Rada Miejska w Cedyni w kwestionowanej uchwale.

Delegacji ustawowej nie wypełnia również §2 ust. 7 załącznika do uchwały Nr XLIX/468/2024, zgodnie z którym *osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które udokumentują, że kwota dochodu pozostająca do ich dyspozycji po poniesieniu niezbędnych opłat na utrzymanie mieszkania i wydatków na leczenie, dokonanie niezbędnych remontów, korzystanie z dodatkowych usług opiekuńczych oraz zdarzeń losowych nie pozwalalaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie na czas określony.* W postanowieniu tym nie zostały jednak określone konkretne przesłanki pozwalające na uznanie, że osoba, na rzecz której świadczone są usługi opiekuńcze sąsiedzkie, w takiej sytuacji się znajduje. Tymczasem, art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje radę gminy do określenia m.in. szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, także za usługi świadczone w formie usług sąsiedzkich. Wskazanie, że osoba znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji nie może być uznane za szczegółowy warunek jej całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze, bowiem sformułowanie „szczególnie trudna sytuacja” jest określeniem niejednoznacznym, mogącym dotyczyć wielu różnych

okoliczności. Wskazanie tych okoliczności jest niezbędne, w szczególności z rozróżnieniem przesłanek, spełnienie których uzasadnia częściowe zwolnienie z opłat za usługi oraz tych, które pozwalają na skorzystanie z całkowitego zwolnienia od tych opłat. Podkreślić przy tym należy, że przepisy aktów prawa miejscowego (jakim jest badana uchwała) powinny być sformułowane jasno i precyzyjnie, bez pozostawiania luzu interpretacyjnego.

Omówione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym uchybienia są na tyle istotne, że obarczone wadami § 1 ust. 5, ust. 7, ust. 8, ust. 9 i ust. 10 w zakresie wyrazów: „dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności” oraz § 2 ust. 7 załącznika do uchwały Nr XLIX/468/2024 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 27 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* powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego. Jednakże, z uwagi na niewypełnienie delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski