



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2692

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.256.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2024 r.

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 LIV/1140/2024 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w części określonej w:

1) tytule uchwały, w zakresie sformułowania: *oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług;*

2) § 1 ust. 2 uchwały;

3) § 1 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich, oraz poprzedzającego to określenie przecinka;*

4) § 1 ust. 4 uchwały, w zakresie sformułowania: *w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich, oraz poprzedzającego to określenie przecinka;*

5) § 1 ust. 5-7 uchwały;

6) § 1 ust. 8 pkt 2 uchwały;

7) § 1 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: *w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich, jako sprzecznych z art. 50 ust. 3a i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako: ustawa;*

8) § 1 ust. 10 uchwały, w zakresie sformułowania: *w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich, oraz poprzedzającego to określenie przecinka, a także: na jej wniosek lub wniosek pracownika socjalnego, wraz z poprzedzającym to określenie przecinkiem, jako sprzecznej z art. 50 ust. 3a i ust. 6a w zw. z art. 102 ust. 2 ustawy;*

9) tytułu załącznika do uchwały stanowiącego *Szczegółowe zasady odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie, w zakresie sformułowania: i usługi sąsiedzkie, jako sprzecznej z art. 50 ust. 3a i ust. 6a ustawy;*

10) wiersza drugiego tabeli stanowiącej ww. załącznik do uchwały, odnoszącego się do zakresu „poniżej 100% kryterium dochodowego”, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 96 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2024 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr LIV/1140/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2024 r.

W podstawie przedmiotowej uchwały Rada powołała m.in. przepis art. 50 ust. 6-6b ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 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.* Wskazany przepis ustawy wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

- 1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

Z kolei ust. 3a i ust. 6a wyżej powołanego przepisu ustawy stanowią, że:

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.

6a. 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.

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada gminy powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, również elementy wymienione w art. 50 ust. 6a ustawy. Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Rada nie wypełniła całości delegacji ustawowej w odniesieniu do usług sąsiedzkich. Jak zostało już powyżej wskazane, przepis art. 50 ustawy wymaga od uchwałodawcy uregulowania w uchwale następujących kwestii: szczegółowych warunków przyznawania tych usług, ich zakresu, wymiaru, a także sposobu rozliczania (por. brzmienie art. 50 ust. 6a ustawy). Mimo że samo wprowadzenie usług sąsiedzkich jest fakultatywne, o czym przesądza brzmienie art. 50 ust. 1a ustawy, to jednak należy przyjąć, że jeżeli już Rada zdecydowała się na rozszerzenie katalogu finansowanych przez siebie usług opiekuńczych także o usługi sąsiedzkie, to powinna każdorazowo wprowadzić do uchwały postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wskazanych w art. 50 ust. 6a ustawy. W przeciwnym razie Radzie można postawić zarzut niewypełnienia całości delegacji odnośnie do usług sąsiedzkich, co przesądza o konieczności wyeliminowania z uchwały wszystkich postanowień odnoszących się do tej kwestii.

I tak, Rada uregulowała w uchwale: szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (łącznie z „podstawowymi” usługami opiekuńczymi) w § 1 ust. 4 uchwały; wymiar usług sąsiedzkich w § 1 ust. 5 uchwały, poprzez wskazanie widełkowe, tj. określenie zarówno minimalnego, jak i maksymalnego ich wymiaru, a także sposobu ich rozliczania – por. § 1 ust. 7 i 11 uchwały. W uchwale brak jednak regulacji odnoszącej się do zakresu finansowanych przez gminę usług sąsiedzkich.

Rada podjęła co prawda próbę realizacji tego punktu delegacji w uchwale, jednak uczyniła to w sposób niewystarczający. Z jednej strony w § 1 ust. 4 uchwały postanowiono, że: *Zakres i wymiar usług opiekuńczych, w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych oraz okres i miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o: a) ocenę sytuacji życiowej, w tym potrzeb wnioskodawcy, b) ocenę samodzielności wnioskodawcy, c) ocenę możliwości zapewnienia pomocy i opieki przez rodzinę.* Następnie, w oparciu o § 1 ust. 6 uchwały wskazano, że: *Pomoc w formie usług sąsiedzkich może stanowić uzupełnienie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.* Jednak w opinii organu nadzoru oba ww. przepisy uchwały nie stanowią realizacji delegacji ustawowej odnośnie do zakresu usług sąsiedzkich.

Zdaniem Wojewody prawidłowa realizacja tego punktu delegacji wymaga odniesienia się do art. 50 ust. 3a ustawy. Przepis ten wprowadza przedmiotowy, ustawowy zakres usług sąsiedzkich, przy czym czyni to w sposób stosunkowo ogólny (choć nie jest to katalog otwarty). Takie ukształtowanie przepisu ustawowego wprowadza po stronie Rady wymóg precyzyjnego określenia w uchwale zakresu usług sąsiedzkich, by były one z jednej strony rozwinięciem ww. katalogu ustawowego, a jednocześnie każdorazowo mieściły się w ramach wyznaczonych tym przepisem. Istotne jest jednak to, żeby uchwała zawierała przedmiotowy katalog usług sąsiedzkich finansowanych przez gminę. Powyższego wymogu nie spełnia ani § 1 ust. 4 uchwały, gdzie w istocie subdelegowano kompetencję do określenia zakresu usług sąsiedzkich na podmiot wykonujący uchwałę, ani jej § 1 ust. 6, gdzie wskazano jedynie w sposób ogólny, że usługi sąsiedzkie mogą (choć nie muszą), stanowić rozszerzenie usług „podstawowych”.

Niezależnie od wskazanych powyżej naruszeń, zdaniem organu nadzoru należy zakwestionować ponadto:

- § 1 ust. 10 uchwały, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi może następować na wniosek świadczeniobiorcy, a także pracownika socjalnego. Regulacja ta jest niezgodna z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Przedmiotowe zapisy uchwały stanowią również niedozwoloną modyfikację art. 102 ust. 2 ustawy, regulującego kwestię wszczęcia postępowania z zakresu pomocy społecznej, i – poza trybem działania z urzędu – przyznaje kompetencję do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania osobie zainteresowanej, jej przedstawicielowi ustawowemu, a także innej osoby, za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego;

- wiersz drugi tabeli stanowiącej załącznik do uchwały, tj. *Szczegółowe zasady odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie*, w którym przesądzono, że w przypadku poniżej 100% kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą określonego w ustawie, usługi są świadczone nieodpłatnie.

Trzeba zauważyć, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej. Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności z mocy ustawy. Nadto, zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy, wydatki na usługi podlegają zwrotowi tylko wówczas, gdy dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego (*per analogiam* – kryterium osoby samotnie gospodarującej, gdy zobowiązany jest taką osobą). Zatem, w świetle powyższego, bezprzedmiotowe jest regulowanie kwestii odpłatności za ww. usługi dla osób, których dochód nie przekracza ww. kryterium dochodowego.

Zakwestionowanie wiersza drugiego tabeli spowoduje natomiast, że odpłatnością (w odpowiednim stosunku) zostaną obciążone jedynie osoby przekraczające kryterium dochodowe, zgodnie z unormowaniami ustawy o pomocy społecznej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie

(zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/1140/2024 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 lutego 2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania takich usług – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz