



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 3533

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.181.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 1 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.; dalej: u. s. g.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/27/2024 Rady Gminy w Oksie z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania w części obejmującej:

- § 2 ust. 1 uchwały;
- § 7 ust. 1 uchwały w zakresie słów: „na wniosek własny, członka rodziny lub pracownika socjalnego”;
- § 7 ust. 2 uchwały w zakresie słów: „a zwłaszcza”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Oksie na sesji w dniu 30 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr V/27/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 6 września 2024 r. Organ nadzoru w dniu 17 września 2024 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 24 września 2024 r. W wyznaczonym terminie Rada złożyła wyjaśnienia w sprawie, w których w większości nie podzieliła wątpliwości Wojewody.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy w Oksie podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), stosownie do którego rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Na mocy § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że rodzaj, wymiar, zakres, okres i miejsce świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego ustala się indywidualnie na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej i oceny całokształtu sytuacji wnioskodawcy, w tym w szczególności:

- 1) oceny sytuacji bytowej, w tym potrzeb wnioskodawcy;

- 2) oceny sytuacji dochodowej i majątkowej wnioskodawcy;
- 3) dokumentacji potwierdzającej sytuację zdrowotną, w tym niepełnosprawność wnioskodawcy;
- 4) oceny możliwości zapewnienia pomocy i opieki przez rodzinę.

W treści cytowanego zapisu, posługując się zwrotem „w szczególności”, określono w drodze wyliczenia przykładowego okoliczności, jakie winny być uwzględniane przy ustalaniu rodzaju, wymiaru, zakresu, okresu i miejsca świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię uregulowaną wyczerpująco w art. 55a i 55b ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do treści art. 55a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą. Z kolei ust. 4 tego przepisu stanowi, że rodzaj i zakres usług wsparcia krótkoterminowego są uzależnione od sytuacji osoby wymagającej wsparcia oraz jej indywidualnych potrzeb. Jednocześnie ustawa o pomocy społecznej w art. 55b reguluje tryb przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. W myśl tych przepisów wnioski o przyznanie pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego składa się w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - w centrum usług społecznych, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia. Zgodnie z treścią art. 55b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej do wniosku, o którym mowa w ust. 4, dołącza się oświadczenie o sytuacji osobistej i dochodowej osoby ubiegającej się o usługi wsparcia krótkoterminowego, a także dokumenty umożliwiające stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 55a ust. 3, oraz wskazujące na rodzaj i zakres wsparcia, którego wymaga ta osoba.

W dalszej części przepisu wskazano, że w postępowaniu o przyznanie prawa do usług wsparcia krótkoterminowego nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości co do zgodności ze stanem faktycznym treści oświadczenia, o którym mowa w ust. 5, zaś w przypadku gdy osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego deklaruje ponoszenie pełnej odpłatności za te usługi, nie ustala się sytuacji dochodowej. Kierownik ośrodka pomocy społecznej lub dyrektor centrum usług społecznych, o których mowa w ust. 4, wydaje decyzję przyznającą prawo do usług wsparcia krótkoterminowego po dokonaniu uzgodnień z konkretnym domem pomocy społecznej prowadzonym przez gminę, powiat lub na ich zlecenie, który będzie realizował usługi. Wydaną decyzję ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych przekazują do gminy lub powiatu prowadzących lub zlecających prowadzenie domu pomocy społecznej. Decyzja przyznająca prawo do usług wsparcia krótkoterminowego określa wymiar i zakres usług, odpłatność za usługi, miejsce świadczenia usług oraz okres, na jaki zostały one przyznane (art. 55b ust. 10 ustawy).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 1 uchwały ingeruje w materię uregulowaną wyczerpująco w 55a ust. 4 oraz art. 55b ust. 5, 8 i 10 ustawy o pomocy społecznej i nie stanowi materii przekazanej organowi stanowiącemu gminy do unormowania w uchwale.

Jak już zostało wskazane, na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada określa - w drodze aktu prawa miejscowego - szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, tj. warunki, których spełnienie umożliwia i zapewnia uzyskanie takiej pomocy. Przez pojęcie "warunek" należy rozumieć: "czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś" oraz "stan rzeczy, który musi zajść, aby mógł zaistnieć inny stan rzeczy" (Słownik Języka Polskiego PWN <https://sjp.pwn.pl>). Rada winna zatem określić w podejmowanej uchwale szczegółowo czynniki, których zaistnienie jest konieczne dla uzyskania usług wsparcia krótkoterminowego, a nie okoliczności, jakie winny być uwzględniane przy ustalaniu rodzaju, wymiaru, zakresu, okresu i miejsca świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego.

Ponadto analiza § 2 ust. 1 uchwały prowadzi także do stwierdzenia, że zapis ten jest częściowo sprzeczny ze wskazanymi powyżej przepisami ustawowymi. § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały stanowi bowiem,

że rodzaj, zakres i wymiar usług wsparcia krótkoterminowego ustala się m.in. na podstawie oceny sytuacji dochodowej i majątkowej wnioskodawcy, podczas gdy zgodnie z treścią art. 55b ust. 8 ustawy o pomocy społecznej nie ustala się sytuacji dochodowej w przypadku gdy osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego deklaruje ponoszenie pełnej odpłatności za te usługi.

Reasumując należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, na podstawie którego Rada władna jest uregulować wyłącznie warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Regulacja § 2 ust. 1 uchwały nie stanowi o warunkach przyznawania usług ani nie normuje żadnej z pozostałych kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoby zobowiązane do wnoszenia opłat za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego mogą być zwolnione z częściowej lub całkowitej opłaty na wniosek własny, członka rodziny lub pracownika socjalnego.

Zdaniem organu nadzoru określenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Kwestia ta uregulowana została w art. 102 w/w ustawy, zgodnie z którym 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 z urzędu.

Rada Gminy w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi wsparcia krótkoterminowego została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Wprawdzie przepis art. 102 ustawy o pomocy społecznej stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej, ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt: I OSK 1218/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 722/17).

Mając powyższe na względzie należy wskazać, iż § 7 ust. 1 uchwały w zakresie słów: „na wniosek własny, członka rodziny lub pracownika socjalnego” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Nadto, zgodnie z treścią § 7 ust. 2 uchwały: zwolnienie może nastąpić w szczególnie uzasadnionych losowo przypadkach, gdy ponoszenie opłat za świadczone usługi stanowiłoby dla osoby zobowiązanej lub jej rodziny nadmierne obciążenie, bądź też niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, a zwłaszcza w związku z:

- 1) ponoszeniem wydatków na leki, leczenie i rehabilitację, przekraczających miesięcznie 40% świadczenia emerytalnego lub rentowego,
- 2) zdarzeniem losowym, sytuacją kryzysową, klęską żywiołową lub ekologiczną,
- 3) zakupem sprzętu rehabilitacyjnego,
- 4) innymi uzasadnionymi sytuacjami życiowymi i losowymi.

Rada Gminy ustanawiając warunki zwolnienia od opłat za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego, posługuje się zwrotem „a zwłaszcza” co przesądza – w nieuprawniony sposób – o tym, iż katalog przesłanek ustanowiony przedmiotowym przepisem, stał się katalogiem otwartym. Zdaniem organu nadzoru, należy uznać za niedopuszczalną taką regulację, która umożliwi organowi wydającemu decyzję, wprowadzenie – według własnego uznania – innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Taki zapis stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który jednoznacznie stanowi, że rada gminy winna określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Przyjęty przez Radę Gminy zapis może prowadzić do sytuacji, w której organ wydający decyzję będzie miał możliwość zastosowania, według własnego uznania,

innych przesłanek zwolnienia z opłat, na co art. 97a ust. 2 ustawy nie zezwala. Z tego względu zawarcie w § 7 ust. 2 uchwały zwrotu „a zwłaszcza”, a w konsekwencji przyznanie organowi wydającemu decyzję uprawnienia do samodzielnego decydowania o przesłankach zwolnienia z ponoszenia opłat, nie może zostać uznane za wypełnienie przez Radę Gminy obowiązku ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk