



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 6 marca 2024 r.

Poz. 1439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.94.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 z późn.zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXI/352/2024 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 29 stycznia 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

Rada Gminy Kętrzyn, na sesji w dniu 29 stycznia 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 z późn.zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 stycznia 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.

W związku z tym, że Rada Gminy Kętrzyn zawarła regulację dotyczące opiekuńczych usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, winna ona określić w niej także szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, zgodnie ze wskazaniami wynikającymi w tym zakresie z utrwalonej praktyki i judykatury dotyczącej usług opiekuńczych, ukształtowanej na gruncie art. 50 ust. 6 ustawy.

Wykładnia przedmiotowego przepisu, uwzględniająca m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z dnia 12 lutego 2019 r., sygn.: II SA/Ol 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 § 2 ust. 8 załącznika do uchwały wskazano, że 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 niezbędne remontów, korzystanie z dodatkowych usług opiekuńczych oraz zdarzeń losowych nie pozwalałaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie na czas określony.

Takie postanowienie nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej. 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. 6a w zw. z 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 Gminy Kętrzyn nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, gdyż określając łącznie warunki całkowitego i częściowego zwalniania z opłat, w istocie – w ogóle nie określiła w uchwale jej elementów. Zdaniem organu nadzoru, w kwestionowanym zakresie dokonano scedowania kompetencji na podmiot właściwy do stosowania prawa.

Podkreślić trzeba, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak, aby nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Rada Gminy Kętrzyn powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn.: III SA/Lu 131/11).

Niezależnie od powyższego, wadami dotknięte są także inne postanowienia kwestionowanej uchwały.

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. 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.

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały przyjęto, że usługi opiekuńcze sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą 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. Organ nadzoru wskazuje, że zakres usług przewidziany w uchwale jest niespójny z art. 50 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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. Przepis nie obejmuje zaleconej przez lekarza pielęgnacji. Wskazany zakres usług przypisany jest usługom opiekuńczym i wynika z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Postanowienia zawarte w treści § 1 ust. 6 – ust. 12 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
- szczegółowy zakres usług określa również umowa trójstronna zawarta pomiędzy organizatorem, osobą wykonującą usługi sąsiedzkie oraz osobą korzystającą z usług sąsiedzkich,

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 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 Kętrzynie. Zdaniem

organu nadzoru, tak skonstruowany przepis nie wypełnia obowiązku ustawowego. Uchwała powinna bowiem określać konkretny wymiar i zakres usług sąsiedzkich realizowanych przez Gminę Kętrzyn.

Ostatecznie podkreślenia również wymaga, że szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mają stanowić integralną część uchwały podjętej przez Radę Gminy Kętrzyn na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, co wynika wprost z treści ww. art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej oraz uzasadnienia do projektu do ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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

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