



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 2155

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.138.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 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 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LI/400/2024 Rady Gminy Płoskinia 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.

Uzasadnienie

Rada Gminy Płoskinia, na sesji w dniu 28 lutego 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. Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania zostały określone w załączniku do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2024 r.

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

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, w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, określi dodatkowo:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. czy będą to usługi uzupełniające usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle),

- wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny) i
- 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 (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

W § 1 ust. 10 załącznika do uchwały, Rada Gminy Płoskinia wprowadziła 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 Płoskini.

Zdaniem organu nadzoru, tak skonstruowany przepis nie wypełnia obowiązku ustawowego. Uchwała powinna bowiem określać, m.in. szczegółowe warunki przyznawania oraz konkretny wymiar usług sąsiedzkich realizowanych przez Gminę Płoskinia.

W celu wypełnienia tego upoważnienia rada gminy zobowiązana jest bowiem do określenia w uchwale zarówno szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, jak i wymiaru - w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Wobec stwierdzenia, że uchwała Rady Gminy Płoskinia nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6a ustawy, pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie wymiaru usług sąsiedzkich, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

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

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Płoskinia bez ustawowego upoważnienia wskazała podmiot organizujący i realizujący usługi opiekuńcze sąsiedzkie.

Z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustaw, nie wynika uprawnienie do wskazania w uchwale podmiotu organizującego i realizującego te usługi. Powyższe wynika wprost z ust. 3b oraz ust. 5 art. 50 ustawy.

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

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, kompetencje w zakresie możliwości kształtowania kręgu podmiotów uprawnionych ograniczają się do rozszerzenia katalogu osób – stosownie do treści ww. art. 50 ust. 6b ustawy.

W § 1 ust. 4 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 ww. przepisie załącznika do uchwały 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. 5 - ust. 9 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 - 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.

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.

Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy wprowadzony został również przepis ust. 13 § 1 załącznika do uchwały, wskazujący podmiot nadzorujący realizację usług opiekuńczych sąsiedzkich w środowiskach. Powyższą uwagę należy odnieść również do § 2 ust. 11.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzona została również regulacja § 1 ust. 11 załącznika do uchwały stanowiąca, iż niedozwolone jest realizowanie pomocy sąsiedzkiej wobec osób, na które pobierane są świadczenia pielęgnacyjne lub opiekuńcze w ramach świadczeń rodzinnych.

Powyższy przepis jednocześnie pozostaje w sprzeczności z art. 50 ust. 6b ustawy, zgodnie którym 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.

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały, Rada Gminy Płoskinia określiła warunki częściowego zwolnienia od opłat, przyjmując w pkt 6, jako przesłankę zwolnienia częściowego, szczególne okoliczności wynikające z długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezrobocia, śmierci członka rodziny.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie sformułowania „szczególne” powoduje ocenę, co należy rozumieć pod pojęciem tego sformułowania, podmiotowi właściwemu 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 Płoskinia powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały i nie budził wątpliwości interpretacyjnych (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn.: III SA/Lu 131/11).

Ponadto Rada Gminy Płoskinia określając, w § 2 ust. 9 załącznika do uchwały termin wnoszenia opłat „do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi”, uregulowała kwestie wykraczające poza upoważnienie wynikające z ww. art. 50 ust. 6a w związku z ust. 6 ustawy, wskazując termin wnoszenia odpłatności za usługi, który nie mieści się w pojęciu trybu pobierania odpłatności za usługi. Termin ten może wynika z decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie w postaci usług opiekuńczych sąsiedzkich.

Również postanowienie ust. 12 § 2 załącznika do uchwały nie stanowi materii objętej upoważnieniem przepisów stanowiących podstawę podjętej uchwały (art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy).

Należy wskazać, iż niepełna realizacja przez Radę Gminy Płoskinia upoważnienia ustawowego w zakresie wskazanym wyżej, uniemożliwia prawidłowe wykonywanie podjętej uchwały, koniecznym jest zatem stwierdzenia nieważności uchwały Nr LI/400/2024, w całości.

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 Płoskinia 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