

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.144.2024

z dnia 27 listopada 2024 r.

Rada Gminy Wymiarki

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/23/2024 Rady Gminy Wymiarki z dnia 24 października 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz wymiaru, zakresu, sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich a także rozszerzonego katalogu osób, dla których wsparcie w formie usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający, w części określonej w: § 2 ust. 2; § 2 ust. 3 co do zwrotu: "przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Wymiarkach,"; § 2 ust. 4; § 2 ust. 5 co do zwrotu: "oraz możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Wymiarkach"; § 2 ust. 7; § 3 ust. 1; § 3 ust. 2; § 5 co do zwrotu: "na swój wniosek, wniosek przedstawiciela ustawowego, opiekuna prawnego lub wniosek pracownika socjalnego, w szczególności" oraz § 5 pkt 4.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2024 r. Rada Gminy Wymiarki podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz wymiaru, zakresu, sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich a także rozszerzonego katalogu osób, dla których wsparcie w formie usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 50 ust. 6, ust. 6a oraz ust. 6b w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 17 ust. 2 pkt 2a i art. 36 pkt 2 lit. l i lit. m ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 1283 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, "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". Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich art. 50 ust. 1a ustawy).

Delegacja ustawowa dla lokalnego prawodawcy został natomiast ustanowiona w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów "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". Stosownie zaś do art. 50 ust. 6a ustawy "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".

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 637/04). Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie ww. przepisu stanowi akt prawa miejscowego, a rada realizując upoważnienie ustawowe zobowiązana jest do szczegółowego określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada postanowiła, że "Specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są po przedstawieniu zaświadczenia lekarskiego określającego rodzaj schorzenia lub niepełnosprawności oraz proponowany zakres usług". Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia obowiązku przedstawienia zaświadczenia lekarskiego w celu przyznania usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych. Z art. 50 ust. 3 ustawy wynika, że usługi opiekuńcze, o których mowa w tym przepisie, obejmują m.in. zaleconą przez lekarza pielęgnację. Zgodnie zaś z przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z

2024 r. poz. 816), które określają m.in. rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych zalecenia lekarskie są wymagane jedynie w zakresie jednego rodzaju tych usług, a mianowicie rehabilitacji fizycznej i usprawnianiu zaburzonych funkcji organizmu w zakresie nieobjętym przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (§ 2 pkt 3 lit. a ww. rozporządzenia). W świetle powyższych przepisów zalecenia lekarskie (a nie zaświadczenie lekarskie stwierdzające konieczność świadczenia usług, o czym postanowiono w uchwale) są wymagane wyłącznie w odniesieniu do rodzajów usług wskazanych w tych przepisach (pielęgnacja w przypadku usług opiekuńczych, rehabilitacja fizyczna w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych). W ocenie organu nadzoru rada gminy nie została upoważniona do odmiennego uregulowania tych kwestii w podejmowanej uchwale.

Stosownie do § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały "Usługi sąsiedzkie świadczone są przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Wymiarkach, w sytuacji kiedy nie ma możliwości przyznania usług opiekuńczych lub przyznane usługi opiekuńcze nie zabezpieczają w pełni potrzeb osoby objętej opieką". W ocenie organu nadzoru regulacja ta wprowadza nieuprawnioną modyfikację podmiotów z art. 50 ust. 4a ustawy oraz wykracza poza delegację ustawową z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Ustawodawca w art. 50 ust. 4a ustawy szczegółowo uregulował, kto może być osobą wykonującą usługi sąsiedzkie. Przedmiotowa regulacja nie dotyczy zatem szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, czy też trybu ich pobierania ani warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). W związku z tym w ocenie organu nadzoru zasadne jest stwierdzenie nieważności tego przepisu w zakresie zwrotu: "przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Wymiarkach,".

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 4, w którym Rada postanowiła, że "Podstawą przyznania usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych jest rodzinny wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej" wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Należy zauważyć, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy. Poza tym o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem "Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego".

W § 2 ust. 5 Rada Gminy Wymiarki postanowiła, że "Wymiar i zakres usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych uzależniony jest od indywidualnych

potrzeb osoby, na rzecz której mają być świadczone usługi, jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Wymiarkach, przy czym liczba godzin usług sąsiedzkich w miesiącu nie może być wyższa niż 62". W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały co do zwrotu: "oraz możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Wymiarkach" został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że rada nie posiada kompetencji do wprowadzania warunków ograniczania dostępu do tego rodzaju usług, stąd też zapis stanowiący, że wymiar i zakres przyznanych usług jest zależny od możliwości Ośrodka należy uznać za istotnie naruszający prawo. Należy również zauważyć, że zapisy odnoszące się do określania wymiaru i zakresu usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych, że "uzależniony jest od potrzeb osoby, na rzecz której mają być świadczone usługi, jej sytuacji rodzinnej i materialnej" nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6a ustawy, ponieważ nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, jaki jest wymiar tych usług. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu konkretnej, dającej się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług (np. w postaci możliwej do przyznania osobom uprawnionym liczby godzin usług na dobę, miesiąc, itp.). Wymiar przedmiotowych usług może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Określenie stosownego wymiaru w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny, co jednak zostało ustalone w dalszej części § 2 ust. 5 poprzez wskazanie, że "liczba godzin usług sąsiedzkich w miesiącu nie może być wyższa niż 62".

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również przepis § 2 ust. 7, w którym Rada postanowiła, że "Wszystkie czynności określone w decyzji administracyjnej, wskazane do wykonywania w ramach usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych, dotyczą wyłącznie osoby objętej pomocą wskazanej w tej decyzji. Z przedmiotowego przepisu nie sposób wywieść żadnej normy prawnej, nie dotyczy on szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, czy też trybu ich pobierania ani warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, a przede wszystkim dotyczy etapu już po wydaniu decyzji administracyjnej. Warto zaznaczyć, że decyzja administracyjna jest orzeczeniem organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnieokreślonego podmiotu i w konkretnej sprawie (zob. W. Dawidowicz, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1980) i to z treści decyzji wynika do kogo jest adresowana, a nie z zapisów uchwały rady gminy.

Zgodnie z § 3 ust. 1 badanej uchwały "Usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni i zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić". Regulacja ta stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 50 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym "Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek,

wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić". Jak słusznie wskazał NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/WR 2572/02 "(...) narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego". Należy zauważyć, że jak wynika 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". Natomiast jak wynika z art. 50 ust. 1a ustawy usługi sąsiedzkie są formą usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Do usług sąsiedzkich ma więc bezpośrednie zastosowanie przepis art. 50 ust. 2 ustawy, w związku z czym lokalny prawodawca nie powinien regulować tej kwestii w swojej uchwale.

Zdaniem organu nadzoru istotnie narusza praw również przepis § 3 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym "Niedozwolone jest realizowanie usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich wobec osób, na które pobierane są świadczenia pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy czy zasiłek dla opiekuna". Organ nadzoru podkreśla, że katalog osób, którym przysługują usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie został określony w ustawie, zaś w wszelkie rozszerzanie tego katalogu lub jego zawężanie stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 5 kwestionowanej uchwały "Świadczeniobiorca zobowiązany do ponoszenia odpłatności z tytułu usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych może być częściowo lub całkowicie zwolniony z tej odpłatności na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy na swój wniosek, wniosek przedstawiciela ustawowego, opiekuna prawnego lub wniosek pracownika socjalnego, w szczególności ze względu na: 1. konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, placówce opiekuńczo – wychowawczej, ośrodka wsparcia, placówce leczniczo – rehabilitacyjnej; 2. zdarzenie losowe; 3. ponoszenie znacznych wydatków związanych z leczeniem lub rehabilitacją świadczeniobiorcy lub członka rodziny, 4. inne uzasadnione przyczyny i trudne sytuacje życiowe świadczeniobiorców lub członków ich rodzin".

Przedmiotowym zapisem Rada Gminy Wymiarki ograniczyła możliwość złożenia wniosku w sprawie zwolnienia częściowego lub całkowitego z opłat do pracownika socjalnego, osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego i opiekuna prawnego. Tymczasem krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o świadczeń z pomocy społecznej określa art. 102 ust. 1 ustawy. Przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej, ale w ocenie organu nadzoru należy go odnosić również do odpłatności, bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zgodnie z nim świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Na marginesie należy zauważyć, że pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (art. 102 ust. 2 ustawy). Określenie w § 5 badanej uchwały na czyj wniosek może nastąpić zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi

opiekuńcze, a tym bardziej ograniczenie kręgu tych osób w stosunku do kręgu określonego przez ustawodawcę jest niedopuszczalną modyfikacją przepisów ustawy i uregulowaniem wychodzącym poza zakres upoważnienia ustawowego przez co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada regulując w § 5 uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia "w szczególności" oraz w pkt 4 jak przesłankę wskazała "inne uzasadnione przyczyny i trudne sytuacje życiowe świadczeniobiorców lub członków ich rodzin". W ocenie organu nadzoru takie zapisy w sposób istotny naruszają prawo. Regulacje te dopuszczają dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o zwolnieniu z ponoszenia opłat, gdyż pojęcia "w szczególności" czy "inne uzasadnione przyczyny i trudne sytuacje życiowe" stanowią pojęcia nieostre, niedookreślone, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie gminy upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Z kolei zastosowanie przez lokalnego prawodawcę opisanych wyżej zwrotów powoduje faktyczne przekazanie kompetencji do ustalenia szczegółowych warunków zwolnienia od opłaty innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi. Tymczasem trzeba mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określone przesłanki takiego zwolnienia. Określenie "szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat" oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli