



Kielce, dnia 06-08-2024

Znak: PNK.I.4130.163.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/20/2024 Rady Miejskiej w Szydłowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, na terenie Gminy Szydłów – w całości.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Szydłowie na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/20/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, na terenie Gminy Szydłów. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowiły m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6-6b oraz art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 t.j. ze zm.) – dalej „u.p.s.”. Uchwała

została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 8 lipca 2024 r. Organ nadzoru w dniu 24 lipca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 1 sierpnia 2024 r. W wyznaczonym terminie Rada nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a u.p.s., gdyż nie zostały w niej wskazane szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich oraz zakres usług sąsiedzkich. Organ stanowiący gminy, realizując upoważnienie zawarte w ww. przepisach, ma określić szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. W związku z tym organ uchwałodawczy winien uregulować wszystkie wymienione w tych przepisach kwestie, co determinuje następnie określenie tych aspektów w odniesieniu do konkretnej osoby w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej.

Rada Miejska w treści uchwały wprowadziła zapis § 3 ust. 1, zgodnie z którym: *usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują osobom, o których mowa w art. 50 o pomocy społecznej na zasadach i w zakresie określonym w tej ustawie.* W ust. 3 przedmiotowego paragrafu, Rada postanowiła ponadto, że *wymiar i zakres usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich określa się po ustaleniu przesłanek do ich udzielenia, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, a także z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb usługobiorcy, stanu jego zdrowia, sprawności psychofizycznej oraz wieku.* Zdaniem organu nadzoru w/w zapisy, a także pozostałe regulacje zawarte w uchwale nie określają szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 50 ust 6a u.p.s. w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, poza określeniem szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, określa również wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lipca 2023 r. (druk sejmowy IX.3281), wskazano że w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (w tym także świadczone w formie usług sąsiedzkich)

i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania, określi także 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 specjalnych kwalifikacji), a także szczegółowy sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płacone ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

Ustawodawca w art. 50 ust. 3a u.p.s. wskazał, że usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Rolą Rady jest zatem określenie, czy gmina podejmuje się organizacji wszystkich, czy tylko niektórych usług z w/w zakresu.

W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały nie wypełniają w niezbędnym zakresie delegacji ustawowej. W celu wypełnienia tej delegacji Rada Miejska zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zarówno szczegółowych warunków przyznawania, jak i zakresu usług sąsiedzkich - w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Niniejsza regulacja uchwały nie określa szczegółowych warunków przyznawania tych usług oraz nie wskazuje, które usługi sąsiedzkie będą świadczone na terenie Gminy Szydłów.

Wobec stwierdzenia, że uchwała Rady Miejskiej w Szydłowie nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 i 6a u.p.s., pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i sąsiedzkich oraz zakresu i wymiaru usług sąsiedzkich, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Dodatkowo należy wskazać, że § 3 ust. 2 nadzorowanej uchwały istotnie narusza prawo, gdyż w sposób nieuprawniony rozszerza katalog osób, określony w art. 50 ust 2 u.p.s., którym przyznaje się usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, także o osoby które wymagają pomocy innych osób, jeżeli rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek,

wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Tymczasem w art. 50 ust. 2 u.p.s. mowa jest o niemożności zapewnienia pomocy osobie, której przyznane są usługi opiekuńcze przez wspólnie niezamieszkujących: małżonka, wstępnych czy zstępnych.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż treść § 4 uchwały niezasadnie powiela treść uregulowaną w art. 50 ust. 5 u.p.s., dokonując zarazem jego niedozwolonej modyfikacji w zakresie treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Wprowadzone przez Radę Miejską unormowanie zawarte w § 4 uchwały wskazuje, że decyzja administracyjna określa w szczególności rodzaj, zakres, wymiar, okres i miejsce świadczenia usług przyznanych osobie, która wymaga pomocy, a także wysokość i termin wnoszenia odpłatności z tytułu świadczonych usług. Art. 50 ust 5 u.p.s. stanowi tymczasem, iż ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W ocenie organu nadzoru unormowanie § 4 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 50 ust. 5 u.p.s., a tym samym istotnie narusza ten przepis. W/w postanowienie uchwały w znacznym stopniu rozszerza bowiem katalog elementów, które powinny się znaleźć w treści decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych. Jak zaś wynika z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2019 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: II OSK 2376/18: *powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.*

Jednocześnie w § 5 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że: *odpłatność za usługi opiekuńcze w tym w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze jest wnoszona na rachunek bankowy Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szydłowie w terminie do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę.*

Zdaniem organu nadzoru, w/w § 5 ust. 4 uchwały, został uchwalony mimo braku ku temu delegacji ustawowej. Delegacja ta, wynikająca z art. 96 ust. 4 u.p.s., zobowiązuje radę do określenia w uchwale zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 wskazanego przepisu, tj. usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, będących w zakresie zadań własnych. Natomiast zgodnie z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy

o pomocy społecznej wysokość należności, z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Nadto, w § 6 uchwały, ustanawiającym warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, Rada posłużyła się zwrotem: „w szczególności”, 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 umożliwia organowi wydającemu decyzję, wprowadzenie – według własnego uznania – innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Stoi to w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 u.p.s. 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. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenie według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia. Podobny pogląd wyraził WSA w Gdańsku w wyroku z 2 sierpnia 2018 r. (III SA/Gd 317/18), w którym stwierdził: „(...) Rada sformułowała przesłanki częściowego lub całkowitego zwolnienia osoby korzystającej z usług opiekuńczych z ponoszenia opłat. Jednakże posługując się w tym przepisie zwrotem „w szczególności” Rada przesądziła w sposób nieuprawniony, że katalog tych przesłanek stał się katalogiem otwartym, co w istocie oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków zwolnienia z opłat, nieprzewidzianych przez regulację zaskarżonej uchwały. Tym samym określony organ podejmując decyzję w sprawie indywidualnej mógłby określać względnie przyjmować nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności. Mając na względzie brzmienie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej należy uznać, że wskazana regulacja została również podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z tego względu zawarcie w § 6 uchwały zwrotu *w szczególności*, a w konsekwencji przyznanie organowi wydającemu decyzję uprawnienia do samodzielnego decydowania o przesłankach częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat, nie może zostać

uznane za wypełnienie przez Radę Miejską obowiązku ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały nr IV/20/2024 Rady Miejskiej w Szydłowie z 26 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, na terenie Gminy Szydłów, w całości.

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.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski