



Kielce, dnia 11-04-2024

Znak:PNK.I.4130.82.2024

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LXII/540/2024 Rady Gminy Sobków z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, 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 Sobków w całości.*

#### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy Sobków na sesji w dniu 1 marca 2024 r. podjęła uchwałę nr LXII/540/2024 w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, 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 Sobków.* Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 12 marca 2024 r. Organ nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 8 kwietnia 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. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm., dalej: u.p.s.). Rada Gminy w treści uchwały wprowadziła zapis § 3 ust. 3, zgodnie z którym: *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.* Ponadto w § 4 pkt 2, regulującym treść decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich, ustalono maksymalny wymiar usług sąsiedzkich. Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie określiła jednak zakresu usług sąsiedzkich.

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, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, 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 płatne 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 ww. zakresu.

W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały nie wypełniają w niezbędnym zakresie delegacji ustawowej. W celu wypełnienia tej delegacji Rada Gminy zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zarówno wymiaru, 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, które usługi sąsiedzkie będą świadczone na terenie Gminy Sobków oraz jakie czynności będą się w tym zakresie mieścić.

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

Ponadto, zdaniem organu nadzoru treść § 3 ust 2 uchwały, zgodnie z którym *usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich mogą być również przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni i zstępni nie mogą zapewnić pomocy* jest sprzeczna z treścią art. 50 ust. 2 u.p.s. Przepis ten stanowi, iż 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. Z kolei ust. 6b ww. przepisu stanowi, iż 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 treści ww. przepisów jednoznacznie wskazano, że usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mogą być przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Za niedozwoloną należy zatem uznać modyfikację przepisu art. 50 ust. 2 u.p.s., polegającą na zastąpieniu okoliczności „niezamieszkiwania” z uprawnionym do usług sąsiedzkich jego małżonka, wstępnych i zstępnych nie mogących takiej pomocy zapewnić, okolicznością ich wspólnego „zamieszkiwania”.

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 Gminy unormowanie zawarte w § 4, wskazuje że *podstawą świadczenia usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna określająca w szczególności:*

1. *zakres czynności do wykonania w ramach usług,*
2. *czasokres, realizatora usług, miejsce wykonywania usług wraz z określeniem liczby godzin w ciągu dnia, liczby dni w tygodniu oraz liczby godzin w miesiącu (nie większej niż 40 godzin miesięcznie w przypadku usług sąsiedzkich),*
3. *wysokość i termin wnoszenia odpłatności z tytułu świadczonych usług.*

Z kolei art. 50 ust 5 u.p.s. stanowi, 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. § 4 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.*

Nadto, § 6 uchwały, ustanawiający warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat na czas określony, posługuje 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.

Taki zapis stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s., który jednoznacznie stanowi, że rada gminy winna określić

szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z 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. 50 ust. 6 u.p.s. nie zezwala. 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 Gminy obowiązku ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały nr LXII/540/2024 Rady Gminy Sobków z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, 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 Sobków, 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