

Lublin, dnia 20 grudnia 2023 r.

PT

Wójtowie,

Burmistrzowie,

Prezydenci Miast

w województwie lubelskim

Szanowni Państwo,

mając na uwadze art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.) - niniejszym przekazuję stanowisko organu nadzoru dotyczące uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

Zgodnie z przepisami art. 50 ustawy o pomocy społecznej – w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone z dniem 1 listopada 2023r. ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1693) - usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich (ust. 1a).

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 (ust. 3a).

Organizatorem usług sąsiedzkich jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby korzystającej z usług sąsiedzkich lub podmiot uprawniony (ust. 3b).

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 (ust. 6a)

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 (ust. 6b).

Usługi sąsiedzkie zostały wprowadzone przez ustawodawcę jako forma usług opiekuńczych, przy czym w gestii gminy pozostaje decyzja o tym, czy będzie realizować usługi opiekuńcze w tej formie.

W przypadku organizowania przez gminę usług sąsiedzkich – Rada Gminy winna w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej uregulować zakres spraw określony w art. 50 ust. 6a tej ustawy, a mianowicie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W świetle powyższego, Rada Gminy – działając na podstawie upoważnienia przyznanego w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej – obowiązana jest w sposób szczegółowy i wyczerpujący w podejmowanej uchwale uregulować wszystkie kwestie wskazane w tym upoważnieniu.

Przy czym należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem przepisu art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, powyższe kwestie winny być określone „w uchwale, o której mowa w ust. 6”.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej 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).*

Prawidłowa realizacja upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej będzie zatem polegała albo na podjęciu nowej uchwały regulującej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (na podstawie art. 50 ust. 6 ww. ustawy), z uwzględnieniem materii określonej w art. 50 ust. 6a, albo na podjęciu uchwały wprowadzającej zmiany w obowiązującej uchwale regulującej przyznawanie usług opiekuńczych, polegającej na dodaniu jednostek redakcyjnych w celu uregulowania materii określonej w art. 50 ust. 6a.

Wobec woli ustawodawcy, jednoznacznie wyrażonej w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej - praktyka podejmowania odrębnej uchwały na podstawie tego przepisu może budzić poważne wątpliwości prawne co do zgodności z prawem takiego działania.

Skoro usługi sąsiedzkie są formą usług opiekuńczych, to w konsekwencji znajdują do nich zastosowanie regulacje podejmowane na podstawie art. 50 ust. 6

ustawy o pomocy społecznej z uwzględnieniem postanowień normujących szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich, sposób rozliczania wykonywania takich usług, stosownie do upoważnienia udzielonego w art. 50 ust. 6a tej ustawy.

W tym miejscu należy także podkreślić, że zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej konieczne jest określenie kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Zatem w przypadku, gdy gmina organizuje usługi sąsiedzkie – w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej – rada gminy nie może pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Niewypełnienie w uchwale upoważnienia w tym zakresie skutkuje brakiem podstawy do przyznania świadczenia z pomocy społecznej.

Z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kosztu jednej godziny usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, tak, aby adresat mógł z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność poniesie. Użyte w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy sformułowanie „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji do określania wysokości kosztu przedmiotowych usług na podmiot nieuprawniony przez ustawodawcę, który ponadto nie jest umocowany do stanowienia prawa miejscowego.

Z powyższych względów, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 i ust. 6a konieczne jest również jasne i precyzyjne określenie w sposób normatywny takiego sposobu ustalania odpłatności za omawiane usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Dlatego w sytuacji, kiedy rada gminy ustala wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego w formie tzw. widełek konieczne jest takie ich ustalenie aby uwzględniały wszystkie osoby korzystające z omawianych usług.

W sytuacji kiedy w podejmowanej przez radę gminy uchwale brak jest zasad odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie dla określonych grup osób (np. osób o dochodach w przedziałach: od 100% do 101% kryterium dochodowego, od 120% do 121% kryterium dochodowego, od 150% do 151% kryterium dochodowego, od 200% do 201% kryterium dochodowego, itp.) należy uznać, że uchwała nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia. Brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Reasumując należy podkreślić, że pominięcie przez radę niezbędnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma

istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wskazać dodatkowo należy, iż rada gminy decydując się na przyznawanie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, może fakultatywnie – w podjętej uchwale – poszerzyć katalog osób określonych w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy, 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. Z możliwości świadczenia usług sąsiedzkich ustawodawca wykluczył tym samym członków rodziny w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej (tj. osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące, jak również oddzielnie zamieszkujących małżonków, wstępnych i zstępnych).

W przedmiotowej uchwale rada gminy nie jest natomiast uprawniona do określenia kręgu czy też kompetencji osób uprawnionych do wykonywania usług sąsiedzkich. Kwestie te reguluje bowiem szczegółowo ustawa o pomocy społecznej w art. 50 ust. 4a ustawy.

Modyfikowanie przepisów ustawowych przez przepisy prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji.

Przedstawione wyżej stanowisko będzie stosowane w ocenie zgodności z prawem uchwał podejmowanych na podstawie art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy o pomocy społecznej, kształtując linię orzeczniczą organu nadzoru w omawianym zakresie.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
/podpisano elektronicznie/