



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.210.2024

Łódź, 22 marca 2024 r.

Rada Gminy Mokrsko

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688).

stwierdzam nieważność

uchwały LXXIII/368/24 Rady Gminy Mokrsko z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mokrsko podjęła w dniu 20 lutego 2024 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Mokrsko zawiadomienia z dnia 6 marca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.210.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Przewodnicząca Rady Gminy Mokrsko w piśmie z dnia 13 marca 2024 r. znak: O.0711.5.2024.AW poinformowała, że rada zmieni uchwałę.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną podjęcia uchwały przez Radę Gminy Mokrsko stanowi art. 50 ust. 6 - 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej - ustawa. Stosownie do tego przepisu rada 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. Z kolei art. 50 ust. 6a ustawy stanowi, że „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 oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy z postanowieniami uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji prawodawczej, ponieważ nie zawarła regulacji dotyczących sposobu rozliczania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich.

W § 5 uchwały rada postanowiła natomiast o całkowitym zwolnieniu od opłat za usługi w przypadku takiego zapisu w regulaminie programów/projektu.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy rada określa w drodze uchwały m.in. szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Oznacza to, że ustawodawca zobowiązał radę gminy do uregulowania w uchwale szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, zatem rada nie może odsyłać do zapisów nieokreślonego regulaminu lub projektu.

Powyższe naruszenia prawa oznaczają, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Oznacza to, że pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w uchwale 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 istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego.

Organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia zawarte w uchwale Rady Gminy Mokrsko.

W § 2 ust. 1 uchwały, rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze, w tym usługa opiekuńcza w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej”.

Z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy wynika, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie. Ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę do zawarcia w akcie prawa miejscowego postanowień regulujących te warunki w uchwale, zatem nie jest dopuszczalne odesłanie w tym zakresie do przepisów ustawy.

W § 2 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że „Zakres i wymiar usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub usług sąsiedzkich oraz miejsce ich świadczenia ustala się w oparciu o”.

Zdaniem organu nadzoru rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6a ustawy, bowiem uregulowanie wymiaru i zakresu usług dotyczy wyłącznie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, nie dotyczy natomiast usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych jak postanowiła rada. Z kolei z art. 50 ust. 6 również nie wynika dla rady kompetencja do wprowadzenia regulacji odnośnie wymiaru i zakresu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 2 ust. 4 uchwały rada postanowiła, że „Zakresem usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich można objąć pomoc w zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem”.

Zdaniem organu nadzoru użycie zwrotu „można” sugeruje, możliwość wprowadzenia innej nieokreślonej w uchwale pomocy. Przepisy aktów prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób konkretny niebudzący wątpliwości co do ich interpretacji.

Treść § 6 uchwały stanowi natomiast niedopuszczalną modyfikację art. 50 ust 3a ustawy, a ponadto wprowadzono pojęcie „opiekunki domowej”, którego nie przewidują przepisy ustawy o pomocy społecznej a w szczególności art. 50 ustawy.

W § 7 uchwały rada wprowadziła odesłania do uregulowań zawartych w § 3 i § 4 co powoduje, że treść § 7 uchwały jest nieczytelna. Przepisy aktów prawa miejscowego należy redagować dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów norm zawartych w uchwale, przy czym ich redakcja winna wyrażać jednoznacznie intencje lokalnego prawodawcy.

Powyższa zasada wynika wprost z § 6 z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 143 tego załącznika, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w wyliczonych przepisach załącznika do tego rozporządzenia, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały LXXIII/368/24 Rady Gminy Mokrsko z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Wójt Gminy Mokrsko