



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.86.2024

Łódź, 31 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Złoczewie

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 Nr LIX/436/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za 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.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Złoczewie podjęła w dniu 19 grudnia 2023 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za 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.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Złoczewie zawiadomienia z dnia 21 stycznia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.86.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miejskiej w Złoczewie w piśmie z dnia 24 stycznia 2024 r. poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji rady miejskiej.

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 przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Miejską w Złoczewie stanowi art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej - ustawą. 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. 6 i 6a ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji ustawowej.

W § 2 załącznika do uchwały rada wskazała, że zakresem usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich można objąć pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Zgodnie z treścią art. 50 ust. 6a ustawy to rada ma określić w drodze uchwały m.in. zakres usług sąsiedzkich. Należy mieć na uwadze fakt, że akt ten stanowi podstawę do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie usług sąsiedzkich i wydanie stosownej w tym zakresie decyzji administracyjnej. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała powinna zawierać skonkretyzowany zakres możliwych do przyznania usług sąsiedzkich. Treść § 2 załącznika do uchwały nie określa w sposób konkretny zakresu usług sąsiedzkich, co w konsekwencji może prowadzić do uznaniowego zastosowania § 2 załącznika do uchwały. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować

w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji tj. zakres usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich.

W § 8 załącznika do uchwały rada uregulowała możliwość częściowego lub całkowitego zwolnienia z usług opiekuńczych.

Organ nadzoru wskazuje, że rada w celu prawidłowego uregulowania delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat, tak aby rozpoznając wniosek o zwolnienie można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za ww. usługi związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez osobę otrzymującą usługi opiekuńcze konkretnej przesłanki wskazanej przez Radę w uchwale (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 8/19). Treść § 8 załącznika do uchwały nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze sąsiedzkie, co konsekwencji może prowadzić do uznaniowego zastosowania ww. przepisu. Oznacza to, że rada błędnie wypełniła delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy.

Ponadto rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy, bowiem uchwała nie zawiera regulacji dotyczącej szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług. Zdaniem organu nadzoru treść przepisów załącznika do uchwały nie przewiduje przesłanek, które będą warunkowały przyznanie usług sąsiedzkich oraz nie zawiera materii dotyczącej sposobu rozliczania z wykonania takich usług.

Powyżej wykazane 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 uchybienie a mianowicie, że postanowienia uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 1 zd. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, że specjalistyczne usługi opiekuńcze dostosowane do szczególnych potrzeb osób wymagających pomocy w formie specjalistycznych usług, wynikających z rodzaju ich schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone są przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Organ nadzoru wskazuje, że zapis wprowadzony przez radę stanowi niedopuszczalne powtórzenie art. 50 ust. 4 ustawy.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, że wszystkie czynności do wykonania w ramach usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych, określonych w decyzji administracyjnej dotyczą wyłącznie osoby objętej pomocą.

Rada uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy wyznacza zakres kompetencji rady. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym także określania elementów, które decyzja ma zawierać. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 14 ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Należy więc stwierdzić, że uchwała rady nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały rada określiła stawkę jednej godziny za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Rada została upoważniona do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Zapis wprowadzony przez radę może powodować wątpliwości adresatów uchwały, czy stawka opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych obejmuje również specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/436/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za 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 z uwag 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:
Burmistrz Miasta Złoczew