



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1179.2023

Łódź, 9 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Pajęcznie

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 423/XLVIII/23 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pajęcznie podjęła w dniu 29 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pajęcznie zawiadomienia z dnia 29 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1179.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Burmistrz Pajęczna w piśmie z dnia 4 stycznia 2024 r. poinformował, że rada zmieni uchwałę na najbliższej sesji.

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.

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.

Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Miejską w Pajęcznie 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 - 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”.

Zestawienie art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały wskazuje, że rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów.

W § 1 ust. 6 załącznika do uchwały rada postanowiła, że usługę opiekuńczą w formie pomocy sąsiedzkiej przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do udzielenia pomocy określone w ustawie o pomocy społecznej poprzedzone wywiadem środowiskowym.

Organ nadzoru wskazuje, że odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji zawartej w art. 50 ust. 6a ustawy, bowiem nie precyzuje szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich.

W § 1 ust. 13 załącznika do uchwały rada wskazała, że wymiar i zakres przyznanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pajęcznie.

Postanowienie wprowadzone przez radę nie wypełnia delegacji ustawowej, bowiem nie określa wymiaru usług. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wymiar usług powinien być skonkretyzowany poprzez wskazanie np. minimalnego lub maksymalnego wymiaru usług w treści przedmiotowej uchwały.

W § 2 ust. 7 załącznika do uchwały rada zawarła zapis dotyczący częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie.

Organ nadzoru wskazuje, że rada 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 § 2 ust. 7 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.

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 załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 1 ust. 1, ust. 8-9, ust. 16, ust. 19, § 2 ust. 9 załącznika do uchwały rada wprowadziła zapisy, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie dotyczą materii, która na mocy upoważnienia ustawowego została przekazana organowi stanowiącemu gminy do uregulowania.

W § 1 ust. 2-5, ust. 7, ust. 10, § 2 ust. 10 załącznika do uchwały rada zawarła postanowienia, które stanowią powtórzenie materii uregulowanej przez ustawodawcę m.in. w art. 50 ust. 1-4a, art. 102 oraz art. 104 ustawy. Należy podkreślić, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest

normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 220/21).

W § 1 ust. 11-12 załącznika do uchwały rada uregulowała kwestię decyzji administracyjnej w przedmiocie usług opiekuńczych sąsiedzkich.

Należy zwrócić uwagę, iż elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym 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 § 1 ust. 18 załącznika do uchwały rada uregulowała zakres usług opiekuńczych sąsiedzkich poprzez użycie skrótu „m.in.”.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Konieczne jest, aby zakres usług opiekuńczych sąsiedzkich określony były w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 1 ust. 18 załącznika do uchwały skrótu „m.in.” powoduje, że formy współpracy zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 423/XLVIII/23 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania.

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 Pajęczna