



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.168.2024

Łódź, 5 marca 2024 r.

Rada Gminy Wierzchlas

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 LXIV/454/2024 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 26 stycznia 2024 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 Gminy Wierzchlas podjęła w dniu 26 stycznia 2024 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 Gminy Wierzchlas zawiadomienia z dnia 21 lutego 2024 r. znak: PNIK-I.4131.168.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

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.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Wierzchlas w piśmie z dnia 27 lutego 2024 r. poinformował, że uchwała zostanie zmieniona 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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Z uwagi na podjęcie uchwały odrębnie regulującej usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Wierzchlas 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. Należy zauważyć, że możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym odrębnej regulacji dotyczącej usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich jest możliwe, jeżeli uchwała normuje wszystkie obligatoryjne elementy dla usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 6 ustawy, jak również wymaganych wobec usług sąsiedzkich wskazanych w art. 50 ust. 6a ustawy.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała nie zawiera regulacji dotyczącej wymiaru usług sąsiedzkich. W celu prawidłowego wypełnienia obowiązku wynikającego z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy rada powinna precyzyjnie wskazać konkretną dającą się ustalić lub obliczyć wielkości tych usług. Wymiar usług sąsiedzkich może także zostać wskazany w uchwale jako minimalny lub maksymalny. Określenie stosownego wymiaru w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny oraz nie może zostać pominięte przez miejscowego prawodawcę.

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały rada określiła szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi sąsiedzkie.

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 za usługi sąsiedzkie, 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 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. 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.

Mając na uwadze powyższe zdaniem organu nadzoru doszło do błędnego i niepełnego wypełnienie delegacji ustawowej, które należy potraktować za równorzędne z niewypełnieniem upoważnienia ustawowego.

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 uchybienia a mianowicie, że postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 1 ust. 1, ust. 10, ust. 16, ust. 19, § 2 ust. 3 i ust. 10 załącznika do uchwały rada zawarła przepisy, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie dotyczą materii przekazanej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, zatem organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym.

W § 1 ust. 2-5 załącznika do uchwały rada zawarła postanowienia, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem stanowią powtórzenie regulacji zawartych w art. 50 ust. 1-2, ust. 3a oraz art. 102 ustawy.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

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.

W art. 50 ust. 6a ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, a zatem przesłanki jakie będą warunkować przyznanie odpowiednich usług. Odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji zawartej w powołanym wyżej przepisie.

W § 1 ust. 7-9 załącznika do uchwały rada uregulowała materię dotyczącą osób wykonujących usługi sąsiedzkie.

Organ nadzoru wskazuje, że ta materia została unormowana w art. 50 ust. 4a ustawy, zatem rada nie jest uprawniona do powtarzania oraz modyfikowania regulacji ustawowych.

W § 1 ust. 12 załącznika do uchwały rada wskazała elementy decyzji administracyjnej o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich.

Należy zwrócić uwagę, iż elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Jak zostało już wskazane powyżej, na podstawie art. 50 ust. 6 i ust 6a ustawy rada gminy uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. 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.

W § 1 ust. 18 załącznika do uchwały rada unormowała zakres usług 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 był w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 1 ust. 18 załącznika do uchwały skrótu „m.in.” powoduje, że zakres usług sąsiedzkich przybiera postać wyliczenia otwartego.

W § 2 ust. 5 załącznika do uchwały rada zawarła zapis dotyczący kosztu godziny usług opiekuńczych.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacja zawarta w § 2 ust. 5 załącznika do uchwały jest niejasna oraz dotyczy usług opiekuńczych, a nie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Oznacza to, że rada dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej, bowiem przedmiotowa uchwała dotyczy wyłącznie usług sąsiedzkich, gdyż materia dotycząca usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych została unormowana w uchwale Nr XIV/110/2019 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały uchwały Nr LXIV/454/2024 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 26 stycznia 2024 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 dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Wójt Gminy Wierzchlas