



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.88.2024

Łódź, 31 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Krośniewicach

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 LXXXIV/481/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usług 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 Krośniewicach podjęła w dniu 27 grudnia 2023 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usług 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 Krośniewicach zawiadomienia z dnia 22 stycznia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.88.2024, 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 Miejskiej w Krośniewicach w piśmie z dnia 26 stycznia 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.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Miejską w Krośniewicach 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. 6a ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji prawodawczej.

Rada Miejska w Krośniewicach nie wypełniła upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy, ponieważ uchwała nie zawiera regulacji dotyczącej zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczenia z wykonania takich usług.

Wprowadzenie opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich nie jest obowiązkowe, jednakże jednostki samorządu terytorialnego, które zdecydowały się na świadczenie takich usług są wówczas zobowiązane do kompleksowego uregulowania w uchwale wszystkich elementów przekazanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru treść przepisów załącznika do uchwały nie przewiduje zakresu usług sąsiedzkich oraz nie zawiera materii dotyczącej sposobu rozliczania z wykonania takich usług.

Powyższe naruszenie prawa oznacza, 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, § 3 ust. 6-7 załącznika do uchwały rada zawarła przepisy, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie dotyczą materii przekazanej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały.

W § 2 ust. 2-3 załącznika do uchwały rada określiła elementy, jakie powinna zawierać decyzja administracyjna dotycząca usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

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 ustawy rada uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający 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 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 § 3 ust. 1-4 załącznika do uchwały rada zawarła postanowienia, które stanowią powtórzenie materii uregulowanej przez ustawodawcę w art. 50 ust. 1-4 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 § 3 ust. 8 lit. b załącznika do uchwały rada postanowiła, że usługi sąsiedzkie świadczone są w sytuacji, gdy wymiar przyznanych usług opiekuńczych jest niewystarczający lub na wniosek osoby, której mają być świadczone usługi.

Organ nadzoru wskazuje, że tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej regulowany jest wyłącznie przepisami ustawy o pomocy społecznej – art. 102 ustawy, zgodnie z którym świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1), oraz pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Oznacza to, że zapis wprowadzony przez radę, który umożliwia przyznanie usług sąsiedzkich tylko na wniosek osoby której mają być świadczone usługi narusza art. 102 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o przyznanie oraz zwolnienie z odpłatności za usługi został uregulowany również w § 2 ust. 1 oraz § 6 ust. 1 załącznika do uchwały.

W § 4 ust. 2-4 załącznika do uchwały rada określiła miejsce i czas świadczenia usług oraz ich wymiar.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacja wprowadzona przez radę przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w zakresie unormowania miejsca i czasu świadczenia usług. Organ stanowiący gminy jest uprawniony jedynie do określenia wymiaru usług sąsiedzkich, natomiast zgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy to ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXIV/481/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi

sąsiedzkie i specjalistyczne usług opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególnych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 50 ust. 6 i 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 Krośniewic