



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3718

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.367.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

#### Rada Miejska w Działoszynie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LXXXI/571/24 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Działoszynie podjęła w dniu 25 marca 2024 roku uchwałę Nr LXXXI/571/24 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i usługi sąsiedzkie 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 Działoszynie zawiadomienia z dnia 18 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.367.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miejskiej w Działoszynie w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r. poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Działoszynie.

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 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”.

Wskazać należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, zatem konieczne jest kompleksowe ujęcie wszystkich kwestii wskazanych w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Pominięcie przez organ stanowiący gminy, któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że 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.

W § 8 uchwały rada zawarła zapis dotyczący warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich.

W art. 50 ust. 6a ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Z powyższego przepisu możliwe jest wyprowadzenie jednoznacznej normy postępowania, a zatem konieczność samodzielnego uregulowania przez radę odpowiednich przesłanek, które będą warunkowały przyznanie świadczeń. Odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie będzie stanowiło wypełnienia delegacji ustawowej.

W § 10 ust. 2 uchwały rada uregulowała zakres usług sąsiedzkich.

Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy organ stanowiący gminy został zobowiązany do unormowania w uchwale zakresu usług sąsiedzkich. Rada powinna określić, jakie czynności wchodzi w zakres usług sąsiedzkich. Określenie stosownego zakresu w uchwale powinno zatem zostać ustalone w sposób szczegółowy i jednoznaczny, a nie polegać na powtórzeniu regulacji ustawowej wskazanej w art. 50 ust. 3a ustawy.

Ponadto uchwała nie normuje wymiaru usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczenia wykonania takich usług. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że rada powinna precyzyjnie wskazać konkretną, dającą się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług. Wymiar usług sąsiedzkich może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Natomiast sposób rozliczenia usług sąsiedzkich ma wskazywać czynności, które mają na celu podsumowanie działalności osoby świadczącej usługi opiekuńcze.

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.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły również innych uchybień uchwały.

W § 3 uchwały rada wskazała, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze będą świadczone w miejscu zamieszkania świadczeniobiorców w dniach od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy.

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, zatem zapis wprowadzony przez radę stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 8 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że przyznanie usług sąsiedzkich następuje na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub z urzędu.

Organ nadzoru wskazuje, że tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności, a także udzielenie zwolnienia z opłat regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy o pomocy społecznej – art. 102 ustawy. Oznacza to, że rada dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej, bowiem zapis ten nie dotyczy materii, która została przekazana organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę do uregulowania.

W § 10 ust. 3 oraz ust. 4-6 uchwały rada wskazała odpowiednio, że usługi sąsiedzkie świadczone będą w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy oraz unormowała regulacje dotyczące osób świadczących usługi sąsiedzkie.

Powyższe zapisy stanowią powtórzenie regulacji ustawowej z art. 50 ust. 3 oraz art. 50 ust. 4a ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące 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 tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXI/571/24 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również 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 Miasta i Gminy Działoszyń