



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 6608

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.578.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2024 r.

#### Rada Gminy Drużbice

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 oraz 721)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr VI/26/2024 Rady Gminy Drużbice z dnia 5 lipca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Drużbice podjęła w dniu 5 lipca 2024 r. uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Drużbice zawiadomienia z dnia 22 lipca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.578.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego znak: RG.0004.34.2024 z dnia 29 lipca 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Drużbice zgodził się z zastrzeżeniami organu nadzoru.

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 prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Podstawą prawną do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Drużbice stanowił art. 50 ust. 6 i 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 art. 50 ust. 6 ustawy 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.

Zgodnie z § 2 uchwały, Rada Gminy Drużbice wskazała przesłanki, które mają być uwzględnione przy ustalaniu wymiaru i zakresu usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich. Tak sformułowany przepis uchwały reguluje materię dotyczącą wymiaru i zakresu ww. usług nie zaś szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich. Nie można bowiem jednoznacznie wskazać, że wymienione w § 2 uchwały przesłanki dotyczą również szczegółowych warunków przyznawania ww. usług. Tym samym uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Zaznaczyć należy, iż przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94,) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powyższe naruszenie prawa oznacza ponadto 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.

Dodatkowo należy wskazać, że przedmiotowa uchwała zawiera inne istotne naruszenia prawa.

W § 2 uchwały Rada Gminy Drużbice uregulowała materię dotyczącą wymiaru i zakresu przyznawanych usług opiekuńczych, specjalistycznych usługi opiekuńczych i usług sąsiedzkich, zgodnie z którym „Ustalając wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich uwzględnia się stan zdrowia usługobiorcy, jego sprawność psychofizyczną, sytuację rodzinną i materialną, wydolność opiekuńczą rodziny, uwarunkowania środowiskowe oraz możliwości organizacyjne i finansowe Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Drużbicach”. W ocenie organu nadzoru rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do uregulowania w uchwale wymiaru i zakresu przyznawanych usług opiekuńczych i specjalistycznych usługi opiekuńczych. Treść art. 50 ust. 6a ustawy zawiera delegację do uregulowania przez radę wymiaru i zakresu usług jedynie w odniesieniu do usług sąsiedzkich. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą. Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odniesć to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20).

Zgodnie z § 4 uchwały „Realizacja usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich jest potwierdzana przez usługobiorcę w miesięcznej karcie usług”. Zaznaczyć należy, że ustawodawca w art. 50 ust. 6a ustawy upoważnił radę do uregulowania sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich. Kwestia potwierdzania przez usługobiorcę w miesięcznej karcie usług zrealizowanych usług dotyczy rozliczania wykonywania usług, a zatem jak wynika z art. 50 ust. 6 ustawy organ stanowiący powinien

uregulować przedmiotową materię w odniesieniu do usług sąsiedzkich. Tymczasem wymienione postanowienie uchwały dotyczy również usług specjalistycznych i specjalistycznych usług opiekuńczych, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/26/2024 Rady Gminy Drużbice z dnia 5 lipca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

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:

Wójt Gminy Drużbice