



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 6 lutego 2024 r.

Poz. 1071

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.89.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Czastary

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 XLIV/324/2023 Rady Gminy Czastary z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czastary podjęła w dniu 21 grudnia 2023 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu 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 Czastary zawiadomienia z dnia 21 stycznia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.89.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Przewodniczący Rady Gminy Czastary w piśmie znak:AO.0711.1.2024 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.

Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Czastary stanowi art. 50 ust.6, ust. 6a i ust. 6b 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 „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”.

Mając na uwadze powyższe przepisy zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły następujących postanowień uchwały Rady Gminy Czastary, zawartych w załączniku do uchwały.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały rada postanowiła, że „Wymiar i zakres usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich określa się po ustaleniu przesłanek do ich udzielenia, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, a także z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb usługobiorcy, stanu jego zdrowia, sprawności psychicznej oraz wieku”.

W art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych, usług specjalistycznych oraz usług sąsiedzkich. Odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji zawartej w powołanym wyżej przepisie. W ocenie organu nadzoru z treści § 1 ust. 3 załącznika do uchwały nie wynikają warunki przyznawania wymienionych świadczeń.

W § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały rada określiła usługi sąsiedzkie świadczone na terenie Gminy Czastary, stanowi to powtórzenie przepisu ustawy tj. art. 50 ust. 3a. Ponadto regulacja ta nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy, z której wynika obowiązek zawarcia w uchwale postanowień dotyczących szczegółowych warunków przyznania usług sąsiedzkich oraz ich zakresu.

W § 6 załącznika do uchwały rada uregulowała możliwość obniżenia bądź całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne.

Rada może przewidzieć w uchwale obniżenie bądź zwolnienie z opłat, ale jednocześnie musi uregulować katalog przesłanek tego zwolnienia, przy czym powinien być uregulowany kompleksowo i precyzyjnie, tak aby podmiotowi decydującemu o zwolnieniu nie można było postawić zarzutu dowolności, uznaniowości, co do przyjętych przesłanek w zakresie zwolnienia. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w uchwale ujęta w formie katalogu zamkniętego. Ponadto zdaniem organu nadzoru rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające tylko obniżenie opłat, tak aby rozpoznając wniosek o zwolnienie można było ocenić, czy po stronie osoby wnioskującej o zwolnienie zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez wnioskodawcę konkretnej przesłanki wskazanej przez radę.

Ponadto w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała nie wykonała w pełni delegacji ustawowej ponieważ nie zawiera regulacji dotyczących warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, warunków przyznania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich.

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.

Dodatkowo postanowienia załącznika do przedmiarowej uchwały zawierają istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Treść § 1 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie przepisu ustawy tj. art. 50 ust. 1 i ust. 2.

Należy podkreślić, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze 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 § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały rada określiła usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone na terenie Gminy Czastary.

Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem ustawodawca dał radzie uprawnienie do uregulowania warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a nie do wskazywania świadczonych usług opiekuńczych.

W § 2 ust. 2 załącznika do uchwały rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze w tym w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są na wniosek osoby zainteresowanej, członka jej rodziny lub z urzędu decyzją Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej”.

Zgodnie z art. 110 ust. 7 ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a. Zatem to nie organ uchwałodawczy, a Wójt Gminy Czastary w drodze stosownego upoważnienia, jest obowiązany do przekazania przedmiotowej kompetencji kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, który na podstawie upoważnienia przyznaje stosowne świadczenia z usług opiekuńczych.

Organ nadzoru wskazuje, że tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej regulowane 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 umożliwi przyznanie usług narusza art. 102 ustawy.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały rada wskazała, że podstawą świadczenia usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna i określiła elementy składowe tej decyzji.

Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, a ponadto wskazać należy, że rada nie ma kompetencji narzucania treści decyzji administracyjnej.

W § 3 ust. 3 załącznika do uchwały rada zawarła regulację, która stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, bowiem ustawodawca nie przyznał jej kompetencji do stanowienia w tym zakresie, a ponadto kwestia ta jest uregulowana w art. 50 ust. 5 ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały XLIV/324/2023 Rady Gminy Czastary z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 50 ust. 6 i ust. 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:

Wójt Gminy Czastary