



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 marca 2024 r.

Poz. 1966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.150.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

Rada Miejska w Warcie

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 LXIII/438/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 19 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 30 stycznia 2019 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Warcie podjęła w dniu 19 stycznia 2024 roku uchwałę w sprawie zmiany Uchwały Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 30 stycznia 2019 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z dnia 14 lutego 2024 r. znak: PNIK-I.4131.150.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Warcie w piśmie z dnia 22 lutego 2024 r. znak: WOA.0007.1.2024KZ odniósł się do zastrzeżeń organu nadzoru i jednocześnie poinformował, że w najbliższym czasie uchwała zostanie poddana wnikliwej analizie w celu wyeliminowania uchybień i podjęcia kolejnej uchwały.

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 Miejską w Warcie stanowi art. 50 ust.6 - 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, 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. 6 i 6a ustawy z postanowieniami uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji ustawowej.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7b ust. 8 rada postanowiła, że „Świadczeniobiorca może na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego być częściowo lub całkowicie zwolniony z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie na czas określony w przypadku:”.

Zdaniem organu nadzoru rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z 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 usługi opiekuńcze związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez wnioskodawcę konkretnej przesłanki wskazanej przez radę.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Z przepisu uchwały wynika, że rada ograniczyła krąg podmiotów, które mogą wystąpić ze stosownym wnioskiem.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 6 rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze 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 ustawodawca wskazuje, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji zawartej w powołanym wyżej przepisie, bowiem jak wynika z art. 50 ust. 6a ustawy warunki te powinny być uregulowane w uchwale.

Powyższe uchybienia 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 uchybienie wynikające z postanowień uchwały Rady Miejskiej w Warcie.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 4 rada postanowiła, że „Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, ponadto w myśl ust. 2 tego przepisu pomoc społeczna może być udzielana z urzędu. Zestawienie przepisu ustawy i uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Warcie dokonała modyfikacji art. 102 ustawy, bowiem z brzmienia § 7a ust. 4 wynika, że pomoc może być udzielona z urzędu ale za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, co jest sprzeczne z cytowanym przepisem ustawy.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 7 rada postanowiła, że „Pomoc w postaci usług sąsiedzkich świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta”.

Tak sformułowany przepis stanowi modyfikację art. 50 ust. 4a pkt 7 ustawy, bowiem przepis ten wymaga jedynie zaakceptowania osoby przez beneficjenta, a nie zobowiązuje do wskazania osoby świadczącej pomocy na jego rzecz.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 8 rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą wykonywać osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego, osoby te muszą jednak posiadać zaświadczenie o ukończeniu kursu pierwszej pomocy medycznej”.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy, ponieważ ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie. Ponadto zagadnienie dotyczące kompetencji osób uprawnionych do wykonywania usług sąsiedzkich reguluje art. 50 ust. 4a ustawy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 50 ust. 4b ustawy w przypadku nieukończenia szkolenia, o którym mowa w ust. 4a pkt 6, organizacja szkolenia należy do organizatora usług sąsiedzkich. Przyjęta przez radę regulacja sugeruje przerzucanie na osobę świadczącą usługi sąsiedzkie obowiązku legitymowania się zaświadczeniem o ukończeniu wymaganego kursu.

Dodany w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 10-11 reguluje kwestie związane z wydawaniem decyzji administracyjnej oraz określa elementy składowe tej decyzji.

Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a, bowiem ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do wprowadzania postanowień w tym zakresie, a ponadto wskazać należy, że rada nie ma kompetencji narzucania treści decyzji administracyjnej.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7a ust. 14 rada postanowiła, że „Usługi opiekuńcze sąsiedzkie nie będą realizowane wobec osób, na które pobierane są jakiegokolwiek świadczenia w związku z sprawowaniem nad nimi opieki”.

W ramach przyznanego radzie gminy upoważnienia, mieści się wyłącznie kompetencja do rozszerzenia katalogu podmiotów dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający, co wynika z art. 50 ust. 6b ustawy. Upoważnienie to nie obejmuje natomiast normy kompetencyjnej dla rady do zwężania kręgu podmiotów w stosunku do których realizowana będzie pomoc sąsiedzka, a takie zawężenie wynika z treści § 7a ust. 14. Ponadto ustawodawca nie przyznał radzie uprawnienia do zawężania kręgu podmiotów również na podstawie art. 50 ust 6a ustawy.

W § 1 uchwały, którym dodano w uchwale Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie § 7b ust. 10-11 zawarto regulacje, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem art. 50 ust. 6 i 6a nie daje podstawy do stanowienia w tym zakresie. Regulacja zawarta § 7b ust. 10 oznacza wyłącznie, iż wpływy z odpłatności za usługi opiekuńcze stanowią dochód budżetu gminy, co nie jest tożsame z określeniem szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i sposobie rozliczania tych usług. Natomiast kwestie dotyczące dochodzenia należności uregulowane są w art. 104 ustawy, zatem regulacja tych zagadnień w uchwale również oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6-6a ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym, zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LXIII/438/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 19 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr V/23/2019 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 30 stycznia 2019 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania 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:

Burmistrz Warty