



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 2242

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.186.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 marca 2024 r.

Rada Gminy Kocierzew Południowy

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 LXVI/314/2024 Rady Gminy Kocierzew Południowy z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kocierzew Południowy podjęła w dniu 31 stycznia 2024 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym 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 Gminy Kocierzew Południowy zawiadomienia z dnia 23 lutego 2024 r. znak: PNIK-I.4131.186.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Wójt Gminy Kocierzew Południowy w piśmie z dnia 1 marca 2024 r. poinformowała, 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 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. 6 i 6a ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji prawodawczej.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała dotyczy wyłącznie usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich. Mając na uwadze art. 50 ust. 6 ustawy realizacja kompetencji wynikającej z ww. przepisu wymaga podjęcia jednego aktu wyczerpującego materię dotyczącą usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Oznacza to, że Rada Gminy Kocierzew Południowy pomijając w przedmiotowej uchwale kwestię specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego wynikającego z ww. przepisu.

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 ust. 1 i ust. 17 załącznika nr 1 do uchwały rada zawarła zapisy, które wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, natomiast w § 1 ust. 2-4, ust. 5 zd. 1, ust. 12 załącznika nr 1 do uchwały rada zawarła przepisy, które stanowią powtórzenie regulacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 1-3 oraz art. 102 ustawy.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione 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 § 1 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały rada wskazała, że usługi, o których mowa w § 1 przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do udzielenia pomocy określone w ustawie o pomocy społecznej, poprzedzone wywiadem środowiskowym.

W art. 50 ust. 6 i 6a ustawy upoważniono organ stanowiący gminy do uregulowania w uchwale szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich. Uchwała, jako akt niższego rzędu, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego upoważnienie ustawowe, które polega na odesłaniu do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały rada zawarła zapis, że usługi mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego.

Powyższy zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, ponadto należy wskazać, że materia dotycząca osób wykonujących usługi sąsiedzkie została unormowana w art. 50 ust. 4a ustawy.

W § 1 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały rada uregulowała kwestię decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych.

Należy zwrócić uwagę, iż elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. 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 § 2 ust. 5-6 załącznika nr 1 do uchwały rada wskazała, że zwolnienia mogą zostać udzielone na wniosek osób wnoszących opłaty lub na wniosek pracownika socjalnego.

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, 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 rada w sposób nieuprawniony określiła krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o udzielenie zwolnienia.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/314/2024 Rady Gminy Kocierzew Południowy z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym 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:

Wójt Gminy Kocierzew Południowy