



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 maja 2024 r.

Poz. 3918

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.369.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Rząśnia

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 LIII/380/2024 Rady Gminy Rząśnia z dnia 25 marca 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, w części dotyczącej:

- § 1 uchwały,
- załącznika nr 1 do uchwały,
- § 7 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów „na wniosek świadczeniobiorcy, jego przedstawiciela ustawowego lub na wniosek pracownika socjalnego,”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rząśnia podjęła w dniu 25 marca 2024 roku 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rząśnia zawiadomienia z dnia 21 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.369.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Przewodniczący Rady Gminy Rząśnia w piśmie z dnia 24 kwietnia 2024 r. poinformował, że rada podejmie uchwałę uwzględniającą uwagi na najbliższej sesji przewidzianej na dzień 15 maja 2024 r.

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 Rzęśnia stanowi art. 50 ust. 6- 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 tych przepisów 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 ustawy z postanowieniami załącznika nr 1 do uchwały stwierdzić należy, że akt ten nie stanowi prawidłowej realizacji kompetencji prawodawczej, ponieważ Rada Gminy Rzęśnia nie zawarła regulacji dotyczących określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych.

W § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały rada postanowiła, że „Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przyznawana jest na warunkach oraz zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”.

W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych, usług specjalistycznych. Odesłanie do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji zawartej w powołanym wyżej przepisie. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rzęśnia w uchwale nie określiła zatem warunków przyznawania wymienionych świadczeń.

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). 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, tym samym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały.

Organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia zawarte w załączniku nr 1 i nr 2 do uchwały Rady Gminy Rzęśnia.

W § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały rada określiła, że wymiar i zakres usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na rzecz której będą świadczone usługi w szczególności do stanu zdrowia świadczeniobiorcy oraz jego sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Gminny Ośrodek Pomocy społecznej w Rzęśni, z zastrzeżeniem ust. 3.

Z art. 50 ust. 6a ustawy jednoznacznie wynika, że rada obowiązana jest uregulować w uchwale wymiar i zakres usług sąsiedzkich. Obowiązek ten nie odnosi się do usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych jak to uregulowała rada, oznacza to, że rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6a.

Ponadto użycie sformułowania „w szczególności” powoduje, że przepis uchwały jest nieprecyzyjny i pozostawia luz interpretacyjny. 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.

W § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały rada wskazała, że organizatorem usług opiekuńczych jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzęśni. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy, ponieważ ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do uregulowania tej materii.

W § 2 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały rada postanowiła, że wymiar usług sąsiedzkich wynosi nie więcej niż 30 godzin miesięczne i zostanie szczegółowo określony w decyzji administracyjnej przyznającej usługi i w umowie cywilnoprawnej dotyczącej świadczenia usług.

Regulacja w zakresie wydawania decyzji w przedmiocie wymiaru usług sąsiedzkich oraz zawierania umowy cywilnoprawnej stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6a ustawy, bowiem ustawodawca w tym przepisie zobowiązał radę do określenia w uchwale wyłącznie wymiaru usług sąsiedzkich, nie przyznając tym samym radzie prawa do szczegółowej regulacji tego zagadnienia w decyzji.

W postanowienia zawarte w § 2 ust. 8-9 załącznika nr 1 do uchwały dotyczące świadczenia usług sąsiedzkich przez osoby fizyczne oraz wynagradzania tych osób stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6a ustawy, bowiem ustawodawca w tym przepisie nie przyznał radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

Postanowienia zawarte w § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i ust. 6a, bowiem ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do regulowania tej materii a ponadto rada nie kompetencji do narzucania treści decyzji.

Wskazać należy również, że 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 Rzęśnia w drodze stosownego upoważnienia, jest obowiązany do przekazania przedmiotowej kompetencji kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, który na podstawie upoważnienia przyznaje stosowne świadczenia z usług opiekuńczych.

W § 7 załącznika nr 2 do uchwały rada wskazała podmioty, które mogą wystąpić a wnioskiem o częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności.

Zgodnie z art. 102 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 (ust. 1). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Oznacza to, że rada dopuściła się modyfikacji regulacji ustawowej, bowiem nie wymieniła wszystkich podmiotów mogących wystąpić ze stosownym wnioskiem. Co więcej wprowadzenie takiego zapisu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie dotyczy materii, która została przekazana organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę do uregulowania.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/380/2024 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 25 marca 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Rząśnia