



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8965

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.780.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Rada Gminy Brąszewice

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, 1465, 1572).

stwierdzam nieważność:

§ 1, § 3 ust. 3 zd. 1, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VI/43/2024 Rady Gminy Brąszewice z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brąszewice podjęła w dniu 26 września 2024 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi 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 Brąszewice zawiadomienia z dnia 18 października 2024 r. znak: PNIK-I.4131.780.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Brąszewice w piśmie z dnia 24 października 2024 r. poinformował, że pozostawia kwestię zastrzeżeń zawartych w zawiadomieniu do rozstrzygnięcia organowi nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Gminy w Brąszewicach stanowi art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 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”.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do merytorycznej oceny przedmiotowej uchwały, w § 1 załącznika do uchwały rada określiła, że specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się biorąc pod uwagę zalecenia lekarskie potwierdzone odpowiednim zaświadczeniem.

Należy wskazać, że w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały rada również postanowiła, że konieczność objęcia pomocą w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych potwierdza lekarz w zaświadczeniu lekarskim. Zdaniem organu nadzoru powtarzanie zapisów załącznika uchwały jest zbędne i może być dezinformujące dla adresatów uchwały, dlatego też zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 załącznika do uchwały, który swym zakresem obejmuje wyłącznie specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 3 ust. 3 zd. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, że wymiar i zakres przyznawania usług sąsiedzkich, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określa pracownik socjalny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy rada została upoważniona do uregulowania wymiaru i zakresu usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, zatem organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym. Zdaniem organu nadzoru postanowienie wprowadzone przez radę jest zbędne, bowiem nie reguluje wprost zagadnień przekazanych organowi przez ustawodawcę do uregulowania.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały rada wskazała, że wszystkie czynności do wykonania w ramach usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych określone zostaną w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

Rada uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy wyznacza zakres kompetencji rady. Katalog aspektów podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada obowiązana jest, zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie, aby nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym także 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 § 5 ust. 2 załącznika do uchwały rada uregulowała kwestię dotyczącą zwrotów za wydatki na usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie lub specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Mając na uwadze delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy rada nie jest uprawniona do regulowania zwrotów za wydatki, lecz jest uprawniona do określenia odpłatności oraz materii dotyczącej zwolnień za przedmiotowe usługi. Dodać należy, że zapis wprowadzony przez radę jest niejasny i może powodować wątpliwości interpretacyjne u adresatów uchwały. Przekroczenie norm kompetencyjnych zawartych w ustawie i nieprecyzyjne skonstruowanie przepisu powodujące daleko idące problemy z jego wykładnią stanowią istotne naruszenie prawa, będące podstawą dla stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części. Każdy przepis powinna cechować precyzja i adekwatność wypowiedzi prawodawcy do jego zamiaru. Stanowienie przepisów wieloznacznych i niejasnych narusza konstytucyjną zasadę określoności

przepisów prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP (wyrok WSA w Łodzi z 14 grudnia 2023 r, sygn. akt III SA/Łd 496/23).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/43/2024 Rady Gminy Brąszewice z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w tym za usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi 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 Brąszewice