



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 8 lipca 2025 r.

Poz. 7185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.422.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 lipca 2025 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/187/25 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 maja 2025 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła w dniu 28 maja 2025 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 9 czerwca 2025 r. znak: PNIK-I.4131.422.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie zgodził się z zastrzeżeniami wyrażonymi w zawiadomieniu i wyraził odmienny pogląd, co do niektórych postanowień uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez radę stanowił art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 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 „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 pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje na niewypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Paragraf 1 ust. 2 uchwały stanowi, że usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przyznaje się po ustaleniu występowania przesłanek do ich udzielania określonych w ustawie o pomocy społecznej.

Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, skoro rada ograniczyła się tylko do ogólnego odesłania do przepisów ustawy to stwierdzić należy, że doszło do tzw. pominięcia uchwałodawczego.

Ponadto zdaniem organu nadzoru uchwała nie przewiduje również trybu pobierania opłat za świadczone usługi. Prawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego polega na precyzyjnym i jasnym unormowaniu zakresu objętego tym upoważnieniem. Lokalny prawodawca powinien tworzyć normy, które będą czytelne dla adresatów uchwały i nie będą wymagały dodatkowego wysiłku na rozkodowanie poszczególnych przepisów. Nie można zatem stwierdzić, że § 3 uchwały określa tryb pobierania opłat, gdyż w rzeczywistości stanowi o elementach, które powinna zawierać decyzja o przyznaniu pomocy w formie usług, a jednym z tych elementów jest termin uiszczenia odpłatności na wskazanych rachunek bankowy.

Nieuregulowanie przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego 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.

Powyższe naruszenia stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jednakże organ nadzoru wskazuje również na inne uchybienia.

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawarła postanowienia, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w ww. przepisach tj. § 1 ust. 3, § 2 ust. 2, § 2 ust. 6, § 3 uchwały.

Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do wydania uchwały w przedmiocie, 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 od opłat, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania precyzyjnie wskazał, kwestie należne do regulacji przez jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów, a w tych działaniach nie może tego upoważniania zawęzić i przekraczać.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że podstawą wnoszenia opłaty za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze jest decyzja administracyjna oraz karta pracy osoby świadczącej usługi potwierdzająca liczbę przepracowanych godzin, podpisana przez świadczeniobiorcę lub jego członka rodziny.

Organ nadzoru wskazuje, że rada została upoważniona do określenia sposobu rozliczania wykonania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, dlatego powyższe postanowienie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie rozliczenia wykonania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

W § 9 uchwały rada uregulowała zakres częściowego oraz całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności.

Organ nadzoru wskazuje, że rada w celu prawidłowego uregulowania delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat, tak aby rozpoznając wniosek o zwolnienie można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za ww. usługi związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez osobę otrzymującą usługi opiekuńcze konkretnej przesłanki wskazanej przez Radę w uchwale (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 8/19). Zwolnienie od opłat stanowi wyjątek od zasady jaką jest ponoszenie opłat, to wyjątek ten nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Tym samym prawodawca lokalny winien w sposób precyzyjny określić przesłanki zwolnienia z opłat, przy czym winien odrębnie określić przesłanki zwolnienia częściowego, a odrębnie zwolnienia w całości. Treść § 9 uchwały nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, co konsekwencji może prowadzić do uznaniowego zastosowania ww. przepisu.

Co więcej w § 9 uchwały Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego naruszyła art. 102 ustawy, który dotyczy także udzielania zwolnień z odpłatności za poszczególne usługi. Stosownie do ww. przepisu 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). Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek, kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku, a także w jakim trybie następuje zwolnienie z ponoszenia opłat za te usługi. Oznacza to, że rada dopuściła się modyfikacji regulacji ustawowej, bowiem wskazała, że zwolnienie z odpłatności może nastąpić na wniosek osoby korzystającej z usług lub na wniosek pracownika socjalnego.

Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego Gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek, kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku, a także w jakim trybie następuje zwolnienie z ponoszenia opłat za te usługi.

W sytuacji, gdy treść przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza ww. przepisy prawa, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być 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:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego