



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 7933

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.490.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 lipca 2025 r.

Rada Gminy Świnice Warckie

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 XII/83/2025 Rady Gminy Świnice Warckie z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, 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.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świnice Warckie podjęła w dniu 24 czerwca 2025 roku uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, 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.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Świnice Warckie zawiadomienia z dnia 4 lipca 2025 r. znak: PNIK-I.4131.490.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w piśmie z dnia 9 lipca 2025 r., znak: OK-OG.0711.12.2025 wskazano że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji w miesiącu wrześniu.

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 Gminy Świnice Warckie stanowił m.in. 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 przepisu art. 50 ust. 6 ustawy "Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne 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 § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy Świnice Warckie postanowiła, że "Usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane przez 7 dni w tygodniu w zależności od potrzeb.". W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały nie reguluje precyzyjnie wymiaru usług sąsiedzkich. Sformułowanie "7 dni w tygodniu" jest pojęciem ogólnym i nie reguluje w sposób konkretny i szczegółowy wymiaru usług. Mając jednocześnie na uwadze brak w uchwale innych przepisów regulujących wymienioną materię zaznaczyć należy, że Rada Gminy Świnice Warckie nie uregulowała wymiaru usług sąsiedzkich, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy. Pominięcie przez radę któregoś z elementów wymienionych w ustawie, 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 ustawodawcę. Zatem należy uznać, że brak regulacji w powyższym zakresie oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie, co stanowi warunek ich legalności.

Rada Gminy Świnice Warckie nie uregulowała również zakresu usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Odwołanie w § 4 ust. 1 uchwały do przesłanek określonych w ustawie nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, a tym samym nie reguluje szczegółowych warunków przyznawania ww. usług. Brak regulacji w przedmiocie zakresu usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych również w tym przypadku oznacza tzw. "pominięcie uchwałodawcze".

Ponadto Rada Gminy Świnice Warckie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a, w następujących przepisach uchwały.

W § 3 ust. 2 uchwały rada uregulowała wymiar świadczonych usług w odniesieniu m.in. do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Tymczasem art. 50 ust. 6a ustawy upoważnia radę do określenia wymiaru usług sąsiedzkich. Organ stanowiący gminy podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą. Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odniesie to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20).

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały "Usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, bądź za ich zgodą na wniosek innej osoby lub z urzędu, po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do ich udzielenia określone w ustawie o pomocy społecznej.". Wymieniony przepis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem nie dotyczy materii, która została przekazana do uregulowania organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Dodatkowo 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). Zauważyć zatem należy, że rada dopuściła się także modyfikacji regulacji ustawowej bowiem dodatkowo postanowiła o konieczności ustalenia, że muszą również być spełnione przesłanki do udzielenia usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych określone w ustawie o pomocy społecznej.

W § 4 ust. 2 i 3 uchwały rada powtarza i modyfikuje regulacje zawarte w art. 107 ustawy, który określa tryb przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego. Ustawa kompleksowo reguluje zarówno podstawę

przeprowadzania wywiadu, jak i obowiązek okazania dokumentów. Rada nie została upoważniona do uregulowania ww. materii co oznacza przekroczenie zakresu delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

W § 5 uchwały Rada Gminy Świnice Warckie powtórzyła i zmodyfikowała art. 106 ustawy oraz art. 107 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572). Treść art. 106 ustawy reguluje, które świadczenia są przyznawane w drodze decyzji administracyjnej. Treść zaś art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego określa, jakie elementy powinna zawierać decyzja. Wymienianie w uchwale szczegółowych elementów decyzji, takich jak zakres, wymiar usług czy odpłatność stanowi powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Rada gminy nie ma kompetencji do „rozpisywania” treści decyzji administracyjnych w drodze uchwały. Z uwagi na powyższe treść § 5 uchwały również przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

W § 8 uchwały Rada Gminy Świnice Warckie postanowiła w przedmiocie częściowego i całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zdaniem organu nadzoru rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające tylko obniżenie 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, w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne 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 (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 8/19). Tymczasem treść § 8 uchwały reguluje łącznie przesłanki całkowitego i częściowego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wymieniony przepis uchwały nie pozwala zatem na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od opłat, co w konsekwencji może prowadzić do uznaniowego zastosowania ww. przepisu. Dodatkowo § 8 uchwały powtarza i modyfikuje art. 102 ustawy. Treść ww. przepisu ustawy reguluje już materię dotyczącą udzielania "na wniosek" świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Treść § 9 ust. 1 i 2 uchwały rozszerza upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6a ustawy na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, co uważa się za wyjście poza zakres delegacji ustawowej. Treść art. 50 ust. 6a ustawy upoważnia bowiem radę gminy do określenia sposobu rozliczania odpłatności za usługi sąsiedzkie. Uchwała rozszerza to upoważnienie na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, co przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/83/2025 Rady Gminy Świnice Warckie z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi sąsiedzkie, 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.

Powyższe 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:

Wójt Gminy Świnice Warckie