



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 2 stycznia 2017 r.

Poz. 37

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.457.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Kolno nr XXI/126/2016 z dnia 30 listopada 2016 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.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 grudnia br., Rada Gminy Kolno, powołując się na art. 39 ust. 4 i 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, uchwaliła 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, stanowiące załącznik do uchwały. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Jak wynika z art. 13 pkt 2 powołanej wyżej ustawy, akty prawa miejscowego stanowiące, m.in. przez organ gminy ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podjęta uchwała, w ocenie organu nadzoru jest **aktem prawa miejscowego**, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze ogólnym. Jest ona wydana na podstawie upoważnienia ustawowego – art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zawiera normy prawne, które są adresowane do bliżej niekreślonego kręgu odbiorców.

Uchwały, mające charakter aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, winny podlegać regułom wynikającym z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tymczasem Rada Gminy w § 4 uchwały, podjętej dnia 30 listopada 2016 r., wprowadziła postanowienie, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.

W związku z tym, iż postanowienie § 4 uchwały rażąco narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji przesądza o nieważności całej uchwały, rozstrzygnięcie nadzorcze stało się uzasadnione. Brak bowiem określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem terminu wejścia w życie uchwały przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Stanowisko organu nadzoru, dotyczące charakteru uchwały, znajduje odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. w wyrok: WSA we Wrocławiu z dnia 14.02.2006 r., sygn. akt: IV SA/Wr 600/04, z dnia 28.03.2012 r., sygn. akt: IV SA/Wr 851/11, WSA w Poznaniu z dnia 3.02.2015 r. sygn. akt: IV SA/Po 554/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 17.12.2013 r., sygn. akt: II SA/Bd 1104/13).

Należy również wskazać, iż załącznik do uchwały zawiera postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia wynikający z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z jego brzmieniem: "rada gminy 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 przepisu tego wynika upoważnienie rady gminy do określenia:

- szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat,
- trybu ich pobierania.

Ustawodawca w powołanym przepisie określił, w formie katalogu zamkniętego, zakres regulacji, która winna znaleźć odzwierciedlenie w uchwale podejmowanej na podstawie powołanego art. 50 ust. 6 ustawy.

Konsekwencją powyższego jest zatem to, że przepis art. 50 ust. 6 ustawy nie obejmuje uprawnień (kompetencji) do określenia przez organ samorządu terytorialnego elementów decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym ww. przepisie nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ jednostki samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05). Przepisem, określającym zakres decyzji administracyjnej jest art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Brak jest zatem podstaw do regulowania, w drodze aktu prawa miejscowego, elementów decyzji administracyjnych.

Należy jednocześnie nadmienić, iż w Kodeksie postępowania administracyjnego, w art. 107 § 1 i 2, ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Postanowienia zatem zawarte w § 5 pkt 3 załącznika do uchwały, wykraczają poza upoważnienie wynikające z ww. art. 50 ust. 6 ustawy i wprowadzone zostały bez podstawy prawnej.

W § 4 załącznika do uchwały, sformułowano przesłanki całkowitego lub częściowego zwolnienia osoby zobowiązanej do odpłatności za usługi opiekuńcze. W przepisie tym Rada Gminy posłużyła się zwrotem "w szczególności". Użycie takiego zwrotu sprawia, że katalog warunków uzyskania prawa do zwolnienia częściowego lub całkowitego z odpłatności ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez kwestionowaną uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada Gminy Kolno, będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności. Powyższe postanowienie prowadzi do przekazania, bez ustawowego upoważnienia, kompetencji rady gminy, co w konsekwencji jest działaniem bez podstawy prawnej.

Należy równocześnie podkreślić, iż zgodnie z normą zawartą ww. art. 50 ust. 6 ustawy, warunki te muszą być określone jasno i precyzyjnie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach regulacji § 4 załącznika do uchwały, wskazano również krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku w sprawie zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze osoby zobowiązanej do ponoszenia kosztów za te usługi.

Powyższa regulacja również wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 ustawy.

Krąg osób (podmiotów), które legitymowane są do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie usług, a zatem także z wnioskiem o zwolnienie osoby zobowiązanej do częściowej lub całkowitej odpłatności, określony

został w art. 102 ustawy o pomocy społecznej. Rada ma określić jedynie szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Zgodnie z art. 102 ww. 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).

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt: IV SA/Wr 302/13.

Ponadto należy wskazać, iż w § 1 oraz § 2 załącznika do uchwały, Rada wprowadziła postanowienia stanowiące powtórzenie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Kwestie powyższe reguluje art. 50 ust. 1, 2, 3 i ust. 4 ww. ustawy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki