



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.10.2017.AD

p. J. Szymanieste

URZĄD GMINY  
Sekretariat

2017 -04- 03

Wpłynęło dnia .....

nr z rejestru ..... 1861

Warszawa, 29 marca 2017 r.

ilość zat. ....

podpis .....

**Rada Gminy Małkinia Górna**  
**ul. Przedszkolna 1**  
**07-320 Małkinia Górna**

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 194/XXXIV/2017 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania **w części**, tj. w zakresie § 1, § 2, § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 **Załącznika nr 1** do uchwały.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2017 r. Rada Gminy Małkinia Górna podjęła uchwałę Nr 194/XXXIV/2017 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uchwała powyższa, wraz z załącznikami, stanowiącymi jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 3 marca 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 6, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm).

W toku kontroli legalności uchwały Nr 194/XXXIV/2017 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała, w zakresie części Załącznika nr 1 – dalej: *Załącznika*, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się następująco:

**I. W § 1 Załącznika** Rada Gminy określiła krąg podmiotów, którym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych, natomiast w § 2 wymieniła czynności, jakie te usługi obejmują.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stanowią nieuprawnione powtórzenie przepisów ustawowych oraz wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* – dalej: *u.p.s.*

Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż „norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 *u.p.s.* powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. Oznacza to, że przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. IV SA/Wr 637/04; zob. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. II SA/Lu 296/10 i wyrok WSA w Opolu z dnia 23 września 2010 r., sygn. II SA/Op 393/10, dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Definicję usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych zawiera odpowiednio art. 50 ust. 3 i 4 *u.p.s.*, a krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określa art. 50 ust. 1 i 2 *u.p.s.* Rada Gminy Małkinia Górna poprzez postanowienia § 1 i 2 *Załącznika* powieliła w uchwale regulacje ustawowe. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, powtarzanie w uchwałach przepisów ustawowych (w sposób dosłowny lub zmodyfikowany) stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. II SA 99/92 i 28 lutego 2003 r., sygn. I SA/Lu 882/02 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2004 r., sygn. II SA/Wr 1235/03 a także wyrok WSA w Opolu z dnia 23 września 2010 r., sygn. II SA/Op 393/10 i powołane tam orzecznictwo).

**II. W § 8 ust. 1 *Załącznika*** Rada Gminy postanowiła, iż „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek świadczeniobiorcy zobowiązanego do odpłatności za korzystanie z usług, członka jego rodziny lub z urzędu może nastąpić częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia opłat na czas określony”.

W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja w istotny sposób narusza przepis art. 102 *u.p.s.* W myśl tego 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). Tym samym wniosek o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej może złożyć sam zainteresowany, jego przedstawiciel ustawowy lub jakakolwiek inna osoba, działająca za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Świadczenie może zostać przyznane także z urzędu. Z porównania zapisu § 8 ust. 1

*Załącznika* z przepisami ustawowymi wynika zatem, że pominięto kategorię innych osób, spoza kręgu rodziny, które zgodnie z ustawą mogą, za zgodą zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego, złożyć taki wniosek. W § 8 ust. 1 nie przewidziano także możliwości działania przedstawiciela ustawowego osoby zainteresowanej. Ponadto pominięto konieczność uzyskania zgody zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego przed złożeniem wniosku w stosunku do członków rodziny osoby zainteresowanej.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy stanowiąc ww. przepis przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego i w sposób istotny naruszyła art. 50 ust. 6 *u.p.s.* W świetle tego przepisu Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Analiza art. 50 ust. 6 *u.p.s.* prowadzi do wniosku, że uchwała w tym przedmiocie powinna ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Oznacza to, że Rada Gminy nie miała kompetencji do ustalania w uchwale, kto jest uprawniony do złożenia wniosku o zwolnienie osoby korzystającej z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych z ponoszenia za nie odpłatności. Rada Gminy wskazując podmioty uprawnione do złożenia wniosku w przedmiocie zwolnienia z tych opłat, uregulowała kwestie trybu, w jakim następuje zwolnienie z opłat, a więc materię, do regulacji której nie była uprawniona. Uchwalając omawiany przepis uchwały przekroczyła zatem upoważnienie ustawowe (zob. wyrok NSA z 3 września 2014 r., sygn. I OSK 1218/14, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

**III. W § 8 ust. 2 pkt 3 *Załącznika* jako jeden z warunków częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze zawarto określenie: „inne uzasadnione przyczyny i trudne sytuacje życiowe świadczeniobiorców lub członków ich rodzin”.**

W ocenie organu nadzoru redakcja tego przepisu nie pozwala na sprecyzowanie kryteriów, którymi kierować się musi organ decydujący o częściowym zwolnieniu z opłat, przez co w istotny sposób narusza przepis art. 50 ust. 6 *u.p.s.* Wskazany zapis *Załącznika* jest nieostry, powoduje niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały. Stosowanie takich zwrotów należy uznać za niedopuszczalne, gdyż są one niezrozumiałe dla adresatów i mogą stwarzać trudności w ustaleniu czy w danym przypadku została spełniona hipoteza normy prawnej i jakie konsekwencje wynikają z jej dyspozycji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. II SA/Lu 296/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podsumowując stwierdzić należy, że Rada Gminy, wykonująca kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do działania ściśle w granicach tego upoważnienia a więc bez regulowania tego, co zostało już unormowane ustawą a także bez wykraczania poza sferę upoważnienia ustawowego. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach przekroczyła te uprawnienia. Wydanie przez radę gminy uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności we wskazanej wyżej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a