



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 314

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.55.5.2023.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 4 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” oraz § 5 we fragmencie „w terminie do 10- tego dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi wsparcia krótkoterminowego zostały przyznane” uchwały nr LXXV/466/23 Rady Gminy Kotła z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Kotła, na sesji w dniu 19 grudnia 2023 r., podjęła m.in. uchwałę nr LXXV/466/23 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:**

- 1) § 4 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na określeniu otwartego katalogu przesłanek zwolnienia od opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego,
- 2) § 5 we fragmencie „w terminie do 10- tego dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi wsparcia krótkoterminowego zostały przyznane” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 97a ust. 2 i art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie terminu zwrotu wydatków za usługi wsparcia krótkoterminowego, co należy do kompetencji organu właściwego do wydania decyzji administracyjnej.

Rada Gminy Kotła uchwałą nr LXXV/466/23 określiła szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

1.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały „1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego lub na wniosek pracownika socjalnego, Dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kotli może całkowicie lub częściowo zwolnić z obowiązku odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego, w szczególności ze względu na: 1) długotrwałą chorobę i ponoszone w związku z nią udokumentowane, znaczące wydatki; 2) straty poniesione w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej; 3) konieczność korzystania z usług opiekuńczych i/lub usług wsparcia krótkoterminowego przez co najmniej dwóch członków rodziny; 4) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub w innej placówce”.

Regulując w § 4 ust. 1 uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego, Rada Gminy posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”, określając otwarty katalog przesłanek zwolnienia. Taka regulacja dopuszcza zastosowanie zatem innych, nieprzewidzianych w uchwale przesłanek zwolnienia od opłat, co stoi w sprzeczności z treścią ustawowego upoważnienia.

Zgodnie bowiem z treścią upoważnienia z art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego. Trzeba mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określone przesłanki takiego zwolnienia.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

2.

Zgodnie z § 5 uchwały: „Opłaty za usługi wsparcia krótkoterminowego wnoszone są w terminie do 10-tego dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi wsparcia krótkoterminowego zostały przyznane, poprzez wpłatę należności na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kotli”.

Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa wskazuje zatem wprost, że aktem właściwym do określenia terminu zwrotu wydatków za usługi opiekuńcze jest decyzja administracyjna. Organ stanowiący gminy nie jest więc właściwy do regulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulacja uchwały wkracza tym samym w zakres kompetencji innego organu - organu właściwego do wydawania decyzji, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

Ponadto, uregulowane w akcie prawa miejscowego materii, która winna znaleźć się w indywidualnym akcie administracyjnym wydawanym w trybie postępowania administracyjnego, w sposób istotny wpływa na sytuację procesową adresata obu aktów. Adresat traci w ten sposób uprawnienia swoiste dla strony postępowania administracyjnego. Można przykładowo wskazać na różny sposób zaskarżenia decyzji administracyjnej (odwołanie) i aktu prawa miejscowego (skarga do sądu administracyjnego) i różny zakres praw i obowiązków procesowych z tym związanych. Także z tego względu wskazany fragment uchwały należy oceniać jako istotnie naruszający prawo.

Dalej, należy zauważyć, że zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki

odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Zatem ustawa o pomocy społecznej upoważnia radę gminy do określenia trybu pobierania opłat, co nie pozwala jednak na wprowadzanie do aktu prawa miejscowego treści, które zgodnie z ustawą winny znaleźć się w rozstrzygnięciu przybierającym inną niż powszechnie obowiązujący akt normatywny formę prawną. Ustawa o pomocy społecznej wyraźnie rozdziela pojęcia trybu pobierania opłaty (art. 97a ust. 2) oraz terminu zwrotu opłat określonych przepisami ustawy (art. 104 ust. 1 i 3). Tym samym kwestionowana regulacja uchwały w sposób istotny narusza wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej i konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. Za niedopuszczalne uznać należy pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 67/23).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
**Maciej Awizeń**