



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 1873

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.122.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXX/499/2024 Rady Gminy Barciany z dnia 22 lutego 2024 r.** w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi a także określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich i sposobu rozliczania wykonywania takich usług oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, a także trybu ich pobierania w części dotyczącej § 4 ust. 1 i ust. 4.

#### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Barciany powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901, z późn. zm.), określiła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich i sposobu rozliczania wykonywania takich usług oraz warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, a także tryb ich pobierania.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Uzasadniając powyższe stanowisko na wstępie wskazać trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Oznacza to, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, nie może się opierać na domniemaniu zawierania materii w nim niewyrażonych, czy też stosowaniu wykładni rozszerzającej bądź celowościowej. Nieprecyzyjność upoważnienia powinna być natomiast interpretowana,

jako jego nieudzielenie w danym zakresie (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2260/19).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 (OTKZU z 1998 r. Nr 4, poz. 48, s. 262) podkreślił z kolei, że akt powszechnie obowiązującego prawa, w tym akt prawa miejscowego, może być wydany tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia; przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. np.: orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2; postanowienie z 20 stycznia 1988 r., sygn. Uw 6/87, OTK w 1988 r., poz. 10; orzeczenie z 17 czerwca 1997 r., sygn. akt U. 5/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 21).

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6, i ust. 6b ustawy stanowi akt prawa miejscowego, a zatem ww. przepisy muszą być interpretowane opisany powyżej sposób.

W myśl art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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 ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących opłatę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04).

Dodać ponadto trzeba, że stosownie do art. 50 ust. 1a ww. ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym - inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) - zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w związku z ustawy).

Ustawodawca w art. 50 ust. 6a ustawy przewidział również, 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.

Mając powyższe na uwadze Rada Gminy Barciany w § 4 ust. 1 uchwały postanowiła, osoba korzystająca z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub usług sąsiedzkich albo osoba zobowiązana do zwrotu wydatków na usługi opiekuńcze może być na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego częściowo lub całkowicie zwolniona z odpłatności.

Cytowana regulacja zastała podjęta z rażącym naruszeniem prawa, gdyż rada nie jest umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały postanowień wskazujących formę i tryb działania organu przyznającego usługi, gdyż takie uregulowanie nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Bezsprzecznym jest, że w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie na czyj wniosek przyznana zostanie dana usługa, bądź na czyj wniosek nastąpi zwolnienie z odpłatności za jej wykonanie (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17)

Dodać ponadto trzeba, że kwestie zawarte w ww. § 4 ust. 1 uchwały, stanowią niezgodne z prawem powtórzenie i modyfikację zapisów ustawy o pomocy społecznej, a mianowicie art. 102 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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).

Należy zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I

SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12).

Zakwestionować ponadto należy również § 4 ust. 4 uchwały, w myśl którego okres na jaki usługobiorca może zostać częściowo lub całkowicie zwolniony może wynosić do 1 roku w ciągu roku kalendarzowego.

Określenie przez radę okresu zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie znajduje oparcia w upoważnieniu ustawowym art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem nie stanowi warunku częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. Rada nie może zatem decydować w tym zakresie.

Wskazać ponadto trzeba, że stosownie do art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm. ), organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

W myśl art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ww. ustawy, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Z powyższego wynika zatem, że to organ pomocy społecznej przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczeń. W decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych, obowiązkiem organu jest zawrzeć nie tylko ogólne rozstrzygnięcie o przyznaniu tychże świadczeń, ale zarazem precyzyjnie określić ich zakres, wskazać na jaki okres zostały udzielone i w jakim miejscu mają być świadczone (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 613/23). W przypadku zwolnienia z opłat okres na jaki przyznano zwolnienie również winien wynikać z decyzji administracyjnej i rada gminy nie może narzucić szczegółowych rozwiązań w tym przedmiocie.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski