



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3246

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.150.60.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

-§ 2 ust. 2 i 3, § 3, § 4 ust. 3, § 6 uchwały we fragmentach „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „zwłaszcza” oraz „udokumentowane” i § 9 uchwały nr XI/72/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 26 czerwca 2015 roku w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania.

#### **uzasadnienie**

Rada Gminy Wińsko dniu 26 czerwca 2015 roku podjęła uchwałę nr XI/72/2015 szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 lipca 2015 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie przez Radę Gminy:

- § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.) oraz art.14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz.267 ze zm.),

-§ 2 ust. 2 i 3 oraz § 4 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej,

- § 6 uchwały we fragmentach „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” oraz „zwłaszcza” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej

- § 6 uchwały we fragmencie „udokumentowane” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 75 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Zgodnie z § 3 uchwały: udzielenie pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych następuje w drodze decyzji administracyjnej określającej rodzaj i zakres usług przyznanych osobie, która wymaga pomocy a także miejsce i termin świadczenia tych usług oraz wysokość odpłatności, jaką ponosi osoba.

Należy wskazać, że kwestie zawarte w cytowanym przepisie należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Należy tu wskazać przede wszystkim art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. W upoważnieniu nie ma także mowy o tym, że organ uchwałodawczy mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na treść decyzji administracyjnej.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja administracyjna zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Ponadto w odniesieniu do decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zapatrywanie zaczerpnięte z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej a zarazem ingerencję w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy

zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 uchwały: realizując zadanie, o którym mowa w ust.1 Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku może zlecić świadczenie usług innym podmiotom w trybie przepisów o zamówieniach publicznych (ust. 2). Podmioty, którym Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku zlecił świadczenie usług w trybie opisanym w ust. 2 nadzorowane są przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku (ust. 3). Zgodnie zaś z § 4 ust. 3 uchwały: ceny 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez podmioty, o których mowa w § 2 ust. 2 i 3, określają umowy z tymi podmiotami.

W ocenie Organu Nadzoru regulacje zawarte w § 2 ust. 2 i 3 oraz w § 4 ust. 3 uchwały dotyczą wyłącznie kwestii wykonywania usługi oraz wewnętrznej organizacji Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku (w tym rozliczeń finansowych z podmiotami zewnętrznymi), czyli materii nieobjętej upoważnieniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Jak wyżej wskazano wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Rada regulując w § 6 uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” oraz „zwłaszcza”. W ocenie organu nadzoru takie zapisy w sposób istotny naruszają prawo. Regulacja ta dopuszcza wprowadzenie innych, niewskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, a to stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Gminy upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Natomiast dopuszczenie zwolnienia od opłat wyłącznie w przypadku „udokumentowanych” wydatków na zakup lekarstw, artykułów sanitarnych, stosowanie specjalistycznej diety stoi w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 kpa: § 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Tymczasem § 6 uchwały uzależnia możliwość przyznania zwolnienia od opłaty od dysponowania dokumentami potwierdzającym zaistnienie wskazanej w nim okoliczności, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w toku prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Zgodnie z § 9 uchwały: traci moc uchwała Nr V/19/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej z zakresu zadań własnych (tytuł uchwały błędnie przywołany, prawidłowo powinno być: w sprawie ustalenia 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.). Wskazany powyżej zapis uchwały zostały podjęty z istotnym naruszeniem zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zaznaczyć bowiem należy, że uchylona uchwała Nr V/19/2015 została uprzednio unieważniona przez Wojewodę Dolnośląskiego rozstrzygnięciem nadzorczym NK-N.4131.150.7.2015.AS z dnia 6 marca 2015 r. Akt nadzoru został doręczony do Urzędu Gminy w dniu 12 marca 2015 r., tym samym wobec upływu ustawowego 30 dniowego terminu do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego uzyskało ono przymiot prawomocności.

W następstwie stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/19/2015 doszło do utraty przez nią mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc* - czyli od dnia jej uchwalenia przez Radę Gminy (tj. od 30 stycznia 2015 roku). Powyższe uniemożliwiało jej "uchylenie" przez Radę Gminy Wińsko w dniu 26 czerwca 2015 r. Podjęta przez Radę Gminy Wińsko regulacja, sprowadzająca się w istocie do uchylenia unieważnionego już przez Organ Nadzoru aktu, stanowi naruszenie podstawowych zasad stanowienia prawa wpływających z ogólnej normy art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz naruszenie właściwego dla skutków stwierdzenia nieważności przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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 Dolnośląski:  
*T. Smolarz*