



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 24 stycznia 2017 r.

Poz. 421

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 7/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 20 stycznia 2017 r.

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

#### **orzekam**

o nieważności uchwały Nr XXII/136/16 Rady Gminy Skrwilno z dnia 15 grudnia 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 15 grudnia 2016 r. Rada Gminy Skrwilno podjęła uchwałę Nr XXII/136/16 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

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 z opłat, jak również tryb ich pobierania, określone zostały w Załączniku do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 stycznia 2017 r., znak: WNK.DW.IV.4131.3.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Skrwilno w wyznaczonym terminie nie zajął stanowiska w niniejszej sprawie.

Podstawę prawną powyższej uchwały stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.).

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

W myśl zaś przepisu art. 40 ust. 1 cytowanej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zgodnie natomiast z treścią 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.

Rada Gminy Skrwilno w § 4 uchwały postanowiła „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Organ nadzoru zauważa jednak, że ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o głoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.) w przepisie art. 4 ust. 1 wprowadza

zasadę, zgodnie z którą 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 normatywny określi termin dłuższy.

Jak wynika natomiast z art. 4 ust. 2 i ust. 3 oraz z art. 5 cytowanej ustawy odstępstwo od tej zasady może nastąpić tylko wobec przepisów porządkowych oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia powyższych przepisów.

Tym samym uznać należy, iż § 4 przedmiotowej uchwały narusza przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W niniejszej sprawie organ nadzoru zauważa, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, 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. Ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Rada gminy nie jest upoważniona do określenia w uchwale kryteriów jakimi powinien kierować się organ przy przyznawaniu tego świadczenia. Zakres materii przekazanej do uregulowania w drodze uchwały został określony jednoznacznie w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej i zakres tego upoważnienia nie może być interpretowany rozszerzająco (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05, publ. LEX nr 1388144, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 600/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1218/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. Akt IV SA/Po 554/14, publ. LEX nr 1650100, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1001/15, publ. LEX nr 2021482).

Mając na względzie powyższe wskazać należy, iż Rada Gminy Skrwilno zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa.

Tymczasem organ stanowiący Gminy Skrwilno w Załączniku do uchwały Nr XXII/136/16 z dnia 15 grudnia 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, wykroczył poza ramy upoważnienia wynikającego z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Przedmiotowa ustawa w przepisie art. 50 ust. 5 wskazuje, iż ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Z powyższego wynika zatem, iż zakres usług opiekuńczych wymiar oraz miejsce świadczenia, ustalany jest przez ośrodek pomocy społecznej.

Przepis więc art. 50 ust. 6 cytowanej ustawy nie upoważnia, ani nie uprawnia rady gminy do definiowania bądź konkretyzowania rodzaju lub określenia zakresu wykonywanych czynności w ramach świadczonych usług (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 296/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 27/05, publ. LEX nr 1388144, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 159/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym, zdaniem organu nadzoru postanowienia § 2, § 3, § 6, § 7 i § 8 Załącznika do uchwały naruszają art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, iż przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast kwestie przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego reguluje art. 107 tej ustawy.

W § 10 ust. 3 Załącznika do uchwały postanowiono „W przypadku realizowania usług przez podmiot wyłoniony na podstawie postępowania określonego w § 9 ust. 1 pkt 2, niniejszego załącznika do uchwały, cena jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych z zaburzeniami psychicznymi ustalona zostanie na podstawie oferty jaką złoży w postępowaniu wyłoniony podmiot”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt IV SA/PO 215/16 (publ. LEX nr 2161230) stwierdził „(...) ustawodawca w art. 50 ust. 6 u.p.s. powierzył radzie gminy ustalenie w drodze aktu prawa miejscowego m.in. stawek opłat za usługi opiekuńcze, jest to jej własne uprawnienie (kompetencja), które nie może być realizowane w innej procedurze i formie niż poprzez wydanie aktu prawa miejscowego, ani nie może być przeniesione na inny podmiot, który nie ma kompetencji do stanowienia prawa miejscowego”.

Ponadto Sąd wskazał, iż prawidłowa wykładnia przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej „(...) nie dopuszcza ustalenia warunków (w tym stawek) odpłatności za rzeczony usługi opiekuńcze przez inny podmiot, niż rada gminy, ani w ramach innej procedury, niż w drodze uchwalenia aktu prawa miejscowego”.

Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 42/15 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego uznać należy, iż postanowienia §10 ust. 3 Załącznika do uchwały naruszają art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Organ stanowiący Gminy Skrwilno nie jest także kompetentny, w oparciu o przepis art. 50 ust. 6 cytowanej ustawy do wskazania podmiotów świadczących usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (§9 Załącznika do uchwały), podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie tych świadczeń (§ 13 Załącznika do uchwały), do wypowiedzania się w zakresie waloryzacji „dochodu” (§ 15 Załącznika do uchwały), wskazania warunków (zgoda świadczeniobiorcy, pisemne upoważnienie, przedłożenie kopii przelewu) i terminu pobierania opłat przez podmiot świadczący usługi (§ 17 zdanie drugie i trzecie Załącznika do uchwały), podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dotyczącego całkowitego lub częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat oraz obowiązku potwierdzenia stanu zdrowia lub wystąpienia zdarzenia losowego rodzinnym wywiadem środowiskowym, jak również wskazania organu właściwego do wydawania decyzji administracyjnej z zakresu pomocy społecznej (§ 19 Załącznika do uchwały).

Na marginesie sprawy wskazać należy, iż ustawa o pomocy społecznej w przepisie art. 102 ust. 1 określa krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Natomiast przepis art. 110 ust. 7 i ust. 8 tej ustawy wskazuje osoby, które na podstawie upoważnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydają decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Skrwilno w powyższych przepisach Załącznika do uchwały przekroczyła delegację ustawową art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto zauważyć należy, iż w przepisie § 19 Załącznika do uchwały, organ stanowiący Gminy Skrwilno używa sformułowania „w szczególności uzasadnionych okolicznościach, oraz „w szczególności”.

Tymczasem Rada Gminy Skrwilno powinna określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, a stanowiące w tej materii przepisy muszą jednoznacznie wskazywać warunki zwolnienia z opłat. Taka regulacja dopuszcza wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, a to stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia, wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 302/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru kwestionowane wyżej sformułowania zawarte w § 19 uchwały naruszają art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

W niniejszej sprawie organ nadzoru zauważa także, iż Rada Gminy Skrwilno podejmując przedmiotową uchwałę zobligowana była do stosowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Stosownie do brzmienia § 143 w związku z § 137 załącznika do cytowanego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Tymczasem badając legalność Załącznika do uchwały organ nadzoru stwierdził, że niektóre jego postanowienia, oprócz przekroczenia kompetencji, stanowią także modyfikację przepisów ustawy o pomocy społecznej. Dotyczy to następujących postanowień:

- § 1 – modyfikacja art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej,
- § 4 - modyfikacja art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej,

- § 5 - modyfikacja art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,
- § 11 - modyfikacja art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,
- § 12 – modyfikacja art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 183/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (publ. OSS 2000/1/17) stwierdził, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie”. W wyroku tym wskazano także, iż orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 276/95).

W ocenie organu nadzoru budzi także wątpliwość zapis § 18 Załącznika do uchwały, przewidującego zwolnienie osób z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, których dochód miesięczny nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Natomiast z treści Tabeli nr 1, określonej w § 16 Załącznika do uchwały wynika, iż świadczenia przyznawane są nieodpłatne, w przypadku gdy dochód na osobę ustalony zgodnie z art. 8 ust. 1 cytowanej ustawy wynosi do 100% kryterium dochodowego.

Podkreślenia wymaga także fakt, że przepisy gminne, a w szczególności będące aktem prawa miejscowego winny być redagowane w sposób czytelny i przejrzysty.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Skrwilno podejmując w dniu 15 grudnia 2016 r. uchwałę Nr XXII/136/16 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz