



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 23 czerwca 2015 r.

Poz. 2245

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.155.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr VII/47/15 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie określenia 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 zwalniania od opłat i trybu ich pobierania, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 i ust. 2,
- § 3 ust. 1,
- § 5 zd. 2 oraz
- §10 ust. 1 w zakresie sformułowania: „, na wniosek osoby uprawnionej, przedstawiciela osoby uprawnione lub pracownika socjalnego” i ust. 2 .

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty, na sesji w dniu 26 maja 2015 r., podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem wyżej wymienionej uchwały jest określenie 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 zwalniania od opłat i trybu ich pobierania, stanowiących jej załącznik.

Zgodnie z 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 § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub pracownika socjalnego w oparciu o przeprowadzony wywiad środowiskowy. W ocenie organu nadzoru przywołane postanowienie narusza w sposób istotny prawo poprzez nieuprawnioną zmianę normy, wynikającej z art. 102 wyżej powołanej ustawy. Zgodnie z brzmieniem 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 przepisu uchwały z zapisami ustawowymi wynika, że kategorię innych osób, które zgodnie z ustawą mogą, działając za zgodą zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego, ograniczono do pracownika socjalnego. Pominęto także konieczność uzyskania zgody zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego przed złożeniem takiego wniosku. Wyżej powołany art. 102 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera żadnych

włączeń w tym zakresie i jest stosowany bezpośrednio. Regulacja przyjęta przez Radę Gminy Dźwierzuty natomiast w sposób istotny zmienia obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy (art. 102). Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek czy z urzędu i kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku. Powyższa argumentacja odnosi się również do § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie, w jakim wskazuje on, na czyj wniosek świadczeniobiorca może zostać częściowo lub całkowicie zwolniony z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz do ust. 2, z którego wynika, iż należności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nalicza się na podstawie kart pracy opiekunek (...).

W § 2 ust. 2 załącznika, Rada wskazała, iż usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, na terenie Gminy Dźwierzuty przyznawane są na zasadach określonych w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z wyżej powołanym art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, to rada gminy określa warunki przyznawania pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Odwołanie się zatem w kwestionowanym postanowieniu do przepisu, który nie określa zasad przyznawania usług, o których w nim mowa, a stanowi normę kompetencyjną dla rady gminy do ich ustanowienia jest bezprzedmiotowe i wprowadzające w błąd potencjalnego odbiorcę uchwalonego aktu, co prowadzi do naruszenia zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

W § 3 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały, Rada określiła elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W świetle stanowiska judykatury, które organ nadzoru podziela, norma kompetencyjna zawarta w wyżej powołanym art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23.02. 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05 oraz z dnia 9.10.2013 r. sygn. akt: IV SA/Wr 302/13).

Należy jednocześnie podkreślić, że w Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W art. 107 § 1 i 2 k.p.a. ustawodawca postanowił, iż decyzja powinna zawierać: 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 lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, 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. Przepisy szczególnie mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem może być art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Jednakże, rada gminy nie ma podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego, kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

Również zapis § 5 zd. 2 załącznika do uchwały, odnoszący się wskazania, komu zlecono organizację i wykonanie usług opiekuńczych, nie mieści się w upoważnieniu, zawartym w powoływanym wyżej art. 50 ust. 6 ustawy.

W świetle powyższych naruszeń, należy podkreślić, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący 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, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Marian Podziewski