



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 14 sierpnia 2024 r.

Poz. 3799

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.291.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm., dalej u.s.g.), stwierdzam nieważność uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Elbląg z dnia 11 lipca 2024 r. *w sprawie zmiany uchwały 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 usług sąsiedzkich, ich wymiar, zakres i sposób rozliczenia wykonywania takich usług.*

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Elbląg, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. oraz art. 50 ust. 6, ust. 6a, ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U z 2023 r. poz. 901 z późn. zm., dalej u.p.s.) zmieniła uchwałę nr LXII/455/2023 Rady Gminy Elbląg z dnia 28 grudnia 2023 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 usług sąsiedzkich, ich wymiar, zakres i sposób rozliczenia wykonywania takich usług.*

Zgodnie z art. 50 ust. 6 u.p.s., 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.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP, obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. o sygn. akt II OSK 2058/11). 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.

W świetle powołanych wyżej przepisów radzie przysługuje wyłącznie kompetencja do określenia, w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania tych opłat, a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich do określenia, także szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich

usług. Ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

W §1 ww. uchwały Rada Gminy Elbląg postanowiła zmienić §5 ust. 2 i nadać mu następujące brzmienie: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze na podstawie swojego wniosku i po przeprowadzeniu procedury administracyjnej mogą zostać zwolnione częściowo lub całkowicie z ponoszenia opłat, ze względu na:*

- 1) *konieczność ponoszenia opłat za więcej niż jeden rodzaj usług lub za więcej niż jedną osobę w gospodarstwie domowym korzystającą z usług;*
- 2) *konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce;*
- 3) *wysokie koszty związane z leczeniem i rehabilitacją;*
- 4) *„zdarzenia losowe”.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Elbląg stanowiąc o kwestiach dotyczących szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie była uprawniona do wskazania w sposób arbitralny podmiotów, na których wniosek osoba korzystająca z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych może być zwolniona z odpłatności za te usługi. Wynika to, bowiem z kategorycznego brzmienia przepisu ustawy ("Rada określa...") zawierającego upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, a jednocześnie określającego zakres przedmiotowy podjętej na jego podstawie uchwały, tj. art. 50 ust. 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru katalog aspektów podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada obowiązana jest, zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie, aby nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006 r. o sygn. akt IV SA/Wr 637/04.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 u.p.s. Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Kwestionowana uchwała powinna, zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z powyższego tytułu. Tymczasem w przedmiotowej uchwale organ stanowiący gminy określił w sposób ogólny warunki zwalniania od opłat, ale jednocześnie wskazał, na czyj wniosek takowe zwolnienie może być przyznane. W ocenie organu nadzoru, Rada stanowiąc w tym aspekcie uregulowała kwestie dotyczące już samego trybu, w jakim następuje zwolnienie od omawianych opłat, do czego nie była uprawniona. Rada, jak już o tym wspomniano powyżej, realizując upoważnienie ustawowe musi w każdym przypadku mieć na względzie zakres przekazanego upoważnienia oraz ściśle uwzględniać jego wytyczne.

Ponadto, powyższe nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od ww. opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu w uchwale odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r. (sygn. akt II SA/Ol 8/19), w którym stwierdzono: „Określenie: »szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat« oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego”.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że Rada Gminy Elbląg nie wypełniła w całości delegacji przyznanej jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy. Przedstawione powyżej, wadliwe uregulowanie przez Radę Gminy Elbląg obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

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

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