



Warszawa, 13 stycznia 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.9.2023.MW

**Rada Gminy Wiązowna**  
ul. Lubelska 59  
05-462 Wiązowna

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Gminy Wiązowna Nr 153.LVIII.2022 z dnia 13 grudnia 2022 r. *w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ponoszenia odpłatności, częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalnych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jak również trybu ich pobierania, w części*, tj. w zakresie ustaleń zawartych w § 3 ust. 2.

### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 13 grudnia 2022 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 153.LVIII.2022 *w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ponoszenia odpłatności, częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalnych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jak również trybu ich pobierania.*

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała, m.in. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.p.s.”, zgodnie z którym 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.

Stosownie za do art. 17 ust. 1 pkt 11 u.p.s. do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W ocenie organu nadzoru ustalenia przedmiotowej uchwały naruszają prawo.

Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt III FSK 2713/21). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła, że decyzja administracyjna określa: *„okres na jaki na jaki zostały przyznane, dzienny wymiar godzin, zakres usług, miejsce świadczenia usługi oraz wysokość odpłatności i tryb wnoszenia opłaty”*.

Wobec przywołanego wyżej ustalenia, organ nadzoru wskazuje, że elementy składowe decyzji administracyjnej określają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja zawiera:

*„1) oznaczenie organu administracji publicznej;*

- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.”.

Zaznaczyć nadto należy, że przepisy szczególne mogą określać inne składniki, które miałyby zawierać decyzja administracyjna (art. 107 § 2 k.p.a.). Na podstawie art. 107 § 4 i 5 k.p.a. możliwe jest odstąpienie od uzasadnienia decyzji.

Organ nadzoru podkreśla, że przepis art. 50 ust. 6 u.p.s. upoważnia Radę Gminy do 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 zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Przepis ten nie przewiduje natomiast upoważnienia dla Rady do określania elementów decyzji administracyjnej.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które decyzja ma zawierać.

Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 14 u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, Rozdział 7 k.p.a. Należy więc stwierdzić, iż uchwała Rady nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach u.p.s. oraz w przepisach k.p.a.

Reasumując, regulacje § 3 ust. 2 załącznika do uchwały należy uznać za wykraczające poza ramy upoważnienia ustawowego określonego w u.p.s. Wobec przywołanego ustalenia Rady Gminy, organ nadzoru wskazuje, że z delegacji ustawowej nie wynika upoważnienie dla Rady do ustalenia elementów decyzji administracyjnej w drodze uchwały. Nie stanowią one bowiem warunków, o jakich mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s. Kwestia określenia elementów składowych decyzji administracyjnej pozostaje w gestii ustawodawcy.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Innymi słowy do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z powaźnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Wszelkie zatem uchwały podejmowane przez Radę Gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Niedopuszczalna jest zatem realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w tym upoważnieniu. Takie działanie Rady Gminy należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem (por. uzasadnienie do wyroku WSA w Olsztynie z 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/OI 1269/15). Ponadto w wyroku z 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 166/18Z WSA

w Poznaniu wskazał, że „przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.”

Konkludując, wskazać należy, że każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, naruszając jednocześnie konstytucyjne warunki legalności aktu. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że regulacji zawartej w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały nie można przypisać waloru legalności.

Reasumując, uznać należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w zakresie ustaleń zawartych w ustaleń zawartych w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, jest w pełni uzasadnione.

Abstrahując od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w § 1 i § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1, 3 i 4 załącznika do uchwały odnosi się wyłącznie do usług opiekuńczych, pomijając tym samym specjalistyczne usługi opiekuńcze. Tymczasem osobie, o której mowa w art. 50 ust. 1 u.p.s. przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (art. 50 ust. 3 u.p.s.). Z kolei specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4 u.p.s.).

Wskazać należy, że Rada Gminy w ramach tego samego aktu posługuje się zamiennie pojęciami „usługi opiekuńcze” oraz „usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Organ nadzoru zaznacza, że uchwała rady gminy powinna respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu. Innymi słowy przyjęte w uchwale regulacje powinny być wewnętrznie spójne w ramach tego samego aktu prawnego oraz odpowiadać regulacjom zawartym w ustawie. Niespójności terminologiczne wewnątrz tej samej uchwały, stanowią naruszenie prawa. Mając na uwadze, że naruszenia prawa w zakresie niespójności terminologicznych zawartych w uchwale nie mają jednak charakteru istotnego, organ

nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały w tym zakresie, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/