



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 maja 2024 r.

Poz. 2608

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.213.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 maja 2024 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz.609), art.50 ust.6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz.901 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LIII/532/2024 Rady Gminy Czarna z dnia 23 kwietnia 2024r. 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 zwolnienia od odpłatności jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2024. Rada Gminy Czarna podjęła ww. uchwałę, która została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 kwietnia 2024r.

Przedmiotowa uchwała stanowi realizację wynikającej z art.50 ust. 6 i ust.6a ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia w drodze uchwały, 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. Stosownie do treści art.50 ust.6a w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała nie wykonuje w pełni dyspozycji wyżej przywołanego przepisu art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, a ponadto zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny przepisy wskazanej ustawy.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że uchwała 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, a także przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Rada gminy realizując swe uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r., poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W § 2 ust. 4 uchwały zawarto postanowienie, że pomoc w postaci usług przyznaje się w formie decyzji administracyjnej, ustalając jednocześnie ich zakres, okres, miejsce świadczenia usług, wysokość odpłatności oraz termin i miejsce dokonania opłaty za świadczone usługi.

Określenie obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej wynika z przepisu art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia, z przepisu art. 106 ust.1 ustawy, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej oraz z przepisu art. 110 ust. 7 ustawy, w myśl którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a. Kwestionowane w uchwale regulacje unormowane są zatem przepisami ustawowymi, a organ uchwałodawczy gminy stanowiąc postanowienia we wskazanej materii wykroczył w sposób nieuprawniony poza przyznane mu przepisem art. 50 ust. 6 i 6a ustawy kompetencje. W tym miejscu dodać należy, że orzecznictwo sądownoadministracyjne wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że Rada Gminy Czarna w §5 niniejszej uchwały postanowiła, że „osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności z tytułu świadczenia usług może być częściowo lub całkowicie zwolniona z tej odpłatności w szczególności ze względu na (...) Rada Gminy zastosowała wyrażenie „w szczególności”, które wskazuje, iż mogą zostać wprowadzone inne niż podane w uchwale przypadki uzasadniające zwolnienie z odpłatności. Taki zapis stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art.50 ust.6 ustawy o pomocy społecznej, który jednoznacznie stanowi, że rada gminy winna określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia. Przyjęty bowiem zapis może prowadzić do sytuacji, w której organ wydający decyzję będzie miał możliwość zastosowania według własnego uznania innych przesłanek, na co art.50 ust.6 ww. ustawy nie zezwala.

Zgodnie z treścią art.50 ust. 6a ustawy w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie zrealizowała w pełnym zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust.6a ustawy, gdyż nie określiła wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich. Odniesienie się w uchwale do projektów i programów określających wymiar i zakres tych usług oraz zasad odpłatności stanowi niedopuszczalną formę przekazania uprawnień rady gminy innemu podmiotowi. Za niemożnością przenoszenia kompetencji w zakresie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym wypowiedział się Naczelny Sąd

Administracyjny w orzeczeniu z 23.10.1992 r. sygn. akt SA/Wr 1057/92 stwierdzając, że: „rada gminy nie może przenosić swojego uprawnienia do stanowienia przepisów gminnych (art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym)...”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności podjętej uchwały.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru