



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 lutego 2024 r.

Poz. 824

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.46.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 96 ust. 4 i art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 6. ust. 3 uchwały nr LXVIII/462/2023 Rady Miasta Łańcuta z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania oraz odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Łańcuta, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 i art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.) - dalej także jako: u.p.s., podjęła na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. uchwałę nr LXVIII/462/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania oraz odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r., a Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 26 stycznia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze wobec § 6 ust. 3 powyższej uchwały. W przepisie tym Rada Miasta postanowiła, że „odstępuje się od dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi opiekuńcze sąsiedzkie w przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych ani zstępnych.” W ocenie Organu Nadzoru, Rada Miasta Łańcuta nie miała uprawnienia do wprowadzania przedmiotowych regulacji. Przepisy te w sposób istotny naruszają bowiem prawo.

Powyższa regulacja stanowi niedozwoloną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że: "W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty".

Jak wynika z powyższego to kierownik ośrodka pomocy społecznej podejmuje decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków oceniając, czy w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy zostały spełnione

przesłanki z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji do decydowania w tym zakresie. Przyznana radzie gminy w art. 96 ust. 4 ustawy kompetencja prawodawcza dotyczy określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś zasad odstąpienia od żądania takiego zwrotu, o czym stanowi art. 104 ust. 4 ustawy. Materia spraw uregulowana w obu tych przepisach ustawy jest różna, w konsekwencji nie może być łączona, tym bardziej, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy. Uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a tym bardziej modyfikować regulacji ustawowych. Takie zapisy uchwały, jako istotnie naruszające prawo, są nieważne. Trzeba bowiem 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 prawodawcy.

Przede wszystkim, ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu gminy prawo określenia:

- 1) szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi),
- 2) szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi),
- 3) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, 4) trybu pobierania opłat.

W tym miejscu ponownie należy powołać konstytucyjne obowiązki działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Oznaczają one bowiem zarówno wskazywany wcześniej nakaz pełnej realizacji delegacji do stanowienia prawa miejscowego, jaki i zakaz wykraczania poza zakres upoważnienia oraz konieczność takiego realizowania każdej normy kompetencyjnej, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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. Należy przy tym przychylić się do stanowiska, że akty prawa miejscowego "muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych; [...] akt podustawowy musi być niesprzeczny zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której został wydany, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii" (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Realizując kompetencję 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Ze względów uzasadnione jest stwierdzenie, że regulacja § 6 ust. 3 uchwały Rady Miasta Łańcuta została ustanowiona z istotnym naruszeniem prawa. Unormowania te należy uznać za istotnie naruszające prawo ponieważ są niezgodne z przepisami ustawowymi. W art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie unormowano sytuację odstąpienia od żądania zwrotu należności i organ, który jest właściwy w tej sprawie. Przepis uchwały tym samym modyfikuje postanowienia ustawodawcy.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA

99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

W tym miejscu ponownie należy powołać konstytucyjne obowiązki działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Oznaczają one bowiem zarówno wskazywany wcześniej nakaz pełnej realizacji delegacji do stanowienia prawa miejscowego, jaki i zakaz wykraczania poza zakres upoważnienia oraz konieczność takiego realizowania każdej normy kompetencyjnej, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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. Należy przy tym przychylić się do stanowiska, że akty prawa miejscowego "muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych; [...] akt podustawowy musi być niesprzeczny zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której został wydany, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii" (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Z tego względu Organ Nadzoru stwierdza, że § 6 ust. 3 został wydany z przekroczeniem upoważnienia z art. 96 ust. 4 u.p.s. oraz stanowi modyfikację art. 104 ust. 4 tej ustawy.

Jak już wskazywano, modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Regulacja ta narusza prawo w sposób istotny nie tylko dlatego, iż jej treść nie mieści się w upoważnieniu do wydania kwestionowanej uchwały, ale także dlatego, że ustawodawca w sposób arbitralny i wyczerpujący uregulował tryb odstąpienia od żądania zwrotu odpłatności oraz wskazał organ, który jest właściwy w sprawie tego odstąpienia.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

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

z up. Wojewody
Podkarpackiego
Dyrektor Wydziału Prawnego
i Nadzoru

Mariusz Jabłoński