



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 12 lutego 2024 r.

Poz. 937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.42.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 ust. 2-10, § 4 ust. 1 w zakresie słów: „na wniosek świadczeniobiorcy, jego przedstawiciela ustawowego lub na wniosek pracownika socjalnego” i słów „w szczególności” oraz § 4 ust. 2 uchwały Nr LXIII/688/2023 Rady Gminy Dębica z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Dębica podjęła uchwałę Nr LXIII/688/2023 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie 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, wskazując jako podstawę prawną art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.). Przepis ten stanowi, że 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. Upoważnienie ustawowe zawarte w tym przepisie uprawnia organ gminy do ustanowienia norm prawnych ściśle określonych zakresem delegacji ustawowej. Oznacza to, że skoro w zamyśle ustawodawcy przepisy uchwały mają stanowić źródło prawa i wiązać adresata w sposób analogiczny jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, to nie mogą one zawierać regulacji niewypełniającej lub przekraczającej delegację ustawową.

Należy szczególnie podkreślić, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje 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 z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). 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 § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może 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 przepisach § 2 uchwały Rada umieściła zapisy, które zostały już uregulowane w ustawie i nie ma potrzeby ich ponownego wprowadzania do aktu prawa miejscowego. Ponadto rada określiła elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Ponadto należy 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 myśl art. 107 § 1 i 2 k.p.a. 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 szczególne 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, brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

Zgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Stąd też istotnie narusza prawo § 2 ust. 8-10 uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, gdzie i w jakim wymiarze będą świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne. Z przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika, że decyzja w przedmiocie przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych ma charakter uznaniowy i nawet w przypadku spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek organ pomocy społecznej może przyznać ją w wymiarze i zakresie, który uzna za niezbędny. Dlatego w każdej ze spraw organ pomocy społecznej rozważa sytuację życiową osoby ubiegającej się o pomoc, jej stan zdrowia i na tej podstawie ustala zakres niezbędnych dla niej usług opiekuńczych, biorąc pod uwagę możliwości świadczenia ww. przemocy przez ośrodek pomocy społecznej oraz potrzeby innych osób znajdujących się w sytuacji, o której mowa w art. 50 ust. 1 powołanej ustawy (wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1344/11). Rada Miejska nie może zatem określać wymiaru i zakresu przyznawanych usług, gdyż to należy do wyłącznej właściwości ośrodka pomocy społecznej.

W art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazano, że odstąpienie od żądania zwrotu, a także odroczenie terminu płatności albo rozłożyc na raty może nastąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej. Tym samym nie można stanowić przepisów prawa miejscowego o takiej treści, jak w § 4 ust. 1 i 2 uchwały, gdyż powyższe kwestie zostały uregulowane w ustawie. Zgodnie z art. 50 ust. 6 u.p.s., organ stanowiący gminy - w odniesieniu do kwestii odpłatności za usługi opiekuńcze - upoważniony jest jedynie do określenia szczegółowych warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze oraz trybu ich pobierania. W zakresie tym nie mieści się kwestia normowania trybu zwolnienia z takich opłat, w tym również problematyka katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane, jak również kwestia niedochodzenia zwrotu w przypadku śmierci świadczeniobiorcy.

Zdaniem organu nadzoru również użyte w § 4 ust. 1 sformułowania: „w szczególności” w sposób istotny naruszają prawo. Dopuszczają bowiem wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat. Stoi to w sprzeczności z treścią udzielonego radzie

upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenia według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Stosownie do treści art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten określa zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być zatem oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organ stanowiący realizując kompetencję musi zatem 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. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Powinny być one interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji organu w drodze analogii.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie w części jej nieważności.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru