



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 listopada 2021 r.

Poz. 4940



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.288.2021

z dnia 22 listopada 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/202/2021 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 25 października 2021 r. 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 od opłat, oraz trybu ich pobierania, w części obejmującej § 1 i § 4 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/202/2021 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 25 października 2021 r. 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 od opłat, oraz trybu ich pobierania, w części obejmującej § 1 i § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/202/2021 została doręczona organowi nadzoru 29 października 2021 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym

orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały: *„Pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi udziela się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”*.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Stosownie zaś do treści art. 102 ust. 2 ww. ustawy - pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Przyjęta przez Radę Gminy regulacja § 1 uchwały pomija możliwość przyznania ww. usług z urzędu, co stanowi zawężenie możliwości wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń z pomocy społecznej w stosunku do regulacji ustawowej.

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że dokonywanie modyfikacji regulacji ustawowych przez przepisy gminne stanowi istotne naruszenie prawa.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. - II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r. - II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. - SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. - III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. - II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Stosownie do brzmienia § 4 uchwały: *„Zakres i wymiar świadczonych usług, miejsce oraz wysokość odpłatności za wykonanie usługi ustala się po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego”*.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia w przedmiotowej uchwale o kwestiach przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, bowiem kwestie te są już uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, a więc w akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z tym przepisem, decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. 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. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały: *„Pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi udziela się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”*.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Stosownie zaś do treści art. 102 ust. 2 ww. ustawy - pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Przyjęta przez Radę Gminy regulacja § 1 uchwały pomija możliwość przyznania ww. usług z urzędu, co stanowi zawężenie możliwości wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń z pomocy społecznej w stosunku do regulacji ustawowej.

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że dokonywanie modyfikacji regulacji ustawowych przez przepisy gminne stanowi istotne naruszenie prawa.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. - II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r. - II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. - SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. - III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. - II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/OI 722/17).

Stosownie do brzmienia § 4 uchwały: *„Zakres i wymiar świadczonych usług, miejsce oraz wysokość odpłatności za wykonanie usługi ustala się po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego”*.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia w przedmiotowej uchwale o kwestiach przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, bowiem kwestie te są już uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, a więc w akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z tym przepisem, decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. 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. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/202/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Skierbieszów
- 2) Wójt Gminy Skierbieszów