



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2013 r.

Poz. 4685



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.20.2.2013.KT3

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 we fragmencie „które ustalone są w drodze wywiadu środowiskowego”, § 3 ust. 3 oraz § 6 ust. 2 uchwały Rady Gminy Dobromierz Nr XXXV/196/13 z dnia 2 sierpnia 2013 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 z opłat i trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dobromierz na sesji w dniu 2 sierpnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/196/13 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 i trybu ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 sierpnia 2013 r. W toku badania legalności aktu Wojewoda stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 1 uchwały we fragmencie "które ustalone są w drodze wywiadu środowiskowego" z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 4 oraz art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.), a także art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267);

- § 3 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 50 ust. 5 oraz art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej;

- § 6 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

Mocą niniejszego aktu, Rada Gminy działając w oparciu o art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej określiła 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.

Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały: „Wymiar i zakres przyznanych usług opiekuńczych uwzględnia stan zdrowia, wiek i sytuację rodzinną świadczeniobiorcy, które ustalone są w drodze wywiadu środowiskowego.”

We wskazanym przepisie uchwały wymiar i zakres przyznanych usług opiekuńczych uzależniono od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego ustalającego stan zdrowia, wiek i sytuację rodzinną świadczeniobiorcy. W związku z tym godzi się zauważyć, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Powyższe oznacza, że unormowanie uchwały w tym zakresie wykracza poza ramy kompetencyjnej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, kwestionowanym postanowieniem uchwały nałożono obowiązek udokumentowania określonych faktów za pomocą przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Zdaniem Organu Nadzoru zapisy takie stoją w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego: § 1. *Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.* § 2. *Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.* Tymczasem, wskazane wyżej przepisy uchwały uzależniają realizację określonych uprawnień od przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował organ właściwy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w toku prowadzonego przez siebie postępowania. Ponadto, zakres okoliczności ustalanych w drodze wywiadu środowiskowego określono w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103.* Kwestionowanym zapisem uchwały dokonano zatem modyfikacji katalogu okoliczności, których ustaleniu służy wywiad środowiskowy. Zbieżność elementów katalogów przedstawionych w uchwale i w ustawie występuje tylko w przypadku ustalenia sytuacji rodzinnej świadczeniobiorcy.

Zgodnie z § 3 ust. 3 niniejszej uchwały: „Zakres, wymiar, miejsce i termin świadczenia usług opiekuńczych oraz wysokość odpłatności, którą ponosi świadczeniobiorca, określa w drodze decyzji administracyjnej Kierownik Ośrodka.”

W związku z powyższym należy zauważyć, że w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wskazuje się, że organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jednocześnie zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Zdaniem Organu Nadzoru, Rada Gminy Dobromierz na podstawie powyższego upoważnienia nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania jakiegokolwiek modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Należy zauważyć, że w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego prawodawca 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 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, 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 wspomniany wyżej art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. 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 zawierać decyzja. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może zatem 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).

Należy zatem stwierdzić, iż zapis § 3 ust. 3 uchwały stanowi przekroczenie podstawy kompetencyjnej (określonej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej), a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Dodatkowo, powyższy zapis uchwały jest niezgodny z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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. Wobec jednoznacznego brzmienia przepisu ustawy należy uznać, że Rada Gminy Dobromierz nie posiada kompetencji do określenia w przedmiotowej uchwale, iż Kierownik Ośrodka podejmuje decyzję w sprawie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Analogicznie do powyższego, organ stanowiący gminy nie ma również uprawnienia do ustalenia, że Kierownik Ośrodka podejmuje decyzję w sprawie zwolnienia, zwolnienia częściowego lub odmowie zwolnienia z odpłatności za te usługi, jak uczyniono to w § 6 ust. 2 uchwały, wedle którego: „Decyzję o zwolnieniu, zwolnieniu częściowym lub odmowie zwolnienia z odpłatności za usługi wydaje Kierownik Ośrodka.”.

Organ stanowiący gminy powinien działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Przyjęte przez Radę unormowania w zakresie wskazanym w sentencji nie zawierają się w ustawowych kompetencjach organu stanowiącego gminy, wynikających z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.): *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Natomiast art. 94 ustawy zasadniczej wskazuje, że: *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący 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 naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa