



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2013 r.

Poz. 4732



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.12.44.2013.SP1

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1, § 5 ust. 1 we fragmencie „na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, lub na wniosek członka rodziny tej osoby i za jej zgodą albo na wniosek pracownika socjalnego” oraz § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „udokumentowanych” uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie nr **XXXVI.242.2013** z dnia 26 lipca 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 od opłat, jak również trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Chocianowie na sesji w dniu 26 lipca 2013 r. podjęła uchwałę nr **XXXVI.242.2013** 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, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta Chocianów z dnia 29 lipca 2013 r. (znak: RO.0007.36.2013) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 sierpnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 1, § 5 ust. 1 we fragmencie „na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, lub na wniosek członka rodziny tej osoby i za jej zgodą albo na wniosek pracownika socjalnego” oraz § 5 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „udokumentowanych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 5 i 6 w związku z art. 102 i art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano także art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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.

Rada Miejska w Chocianowie przyjęła w § 2 ust. 1 uchwały, że: „*Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są w wymiarze nie przekraczającym 8 godzin dziennie.*” Z kolei w § 5 ust. 1 Rada postanowiła: „*W uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, lub na wniosek członka rodziny tej osoby i za jej zgodą albo na wniosek pracownika socjalnego, osoba zobowiązana do odpłatności może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na czas określony, jeżeli występuje co najmniej jedna z następujących sytuacji (...).*”

W ocenie Organu Nadzoru Rada, podejmując kwestionowane zapisy, przekroczyła zakres udzielonego jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważnienia. Rada Miejska w Chocianowie została upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane oraz wskazywania wymiaru godzin świadczonych usług.

Ponadto § 2 ust. 1 uchwały oprócz tego, że stanowi o przekroczeniu upoważnienia ustawowego, to narusza w sposób istotny art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z jego treścią „*Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia*”. Z powyższego wynika, że zakres usług opiekuńczych, w tym wymiar godzinowy ich świadczenia, ustalany jest w decyzji administracyjnej, a nie w przedmiotowej uchwale.

Wśród elementów podlegających obligatoryjnej regulacji ustawodawca wskazał określenie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Tymczasem Rada Miejska w Chocianowie określiła krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dotyczącego całkowitego lub częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat osób zobowiązanych do odpłatności za korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W opinii Organu Nadzoru Rada nie była uprawniona do regulowania tej materii (§ 2 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 we wskazanym fragmencie) w przedmiotowej uchwale. Powyższe wynika z kategorycznego brzmienia przepisu ustawy („*Rada określa ...*”) zawierającego upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, a jednocześnie określającego zakres przedmiotowy podjętej na jego podstawie uchwały, tj. art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Należy mieć zatem na względzie, że katalog zagadnień podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada gminy zobowiązana jest zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie, by nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 637/04).

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być 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 (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem 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 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowany jest wyłącznie przepisami ustawy. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego Gminy kompetencji do ustalania kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku i jaki jest zakres przyznanego świadczenia.

Wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 102 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 (ust. 1 ustawy). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2 ustawy). Z kolei art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że „na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej” organ może odstąpić od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Ustawa wskazuje zatem krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Świadczeniem takim są również usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z tym, że mają one charakter świadczeń niepieniężnych. Z analizy postanowień ustawy wynika, że usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze są odpłatne. Z kolei warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze określa rada w formie uchwały. Skoro zatem ustawodawca określa krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia (w tym świadczenia o charakterze niepieniężnym), wskazuje że usługi opiekuńcze są odpłatne, to w ocenie Organu Nadzoru materia ta jest tak ze sobą powiązana, że nie ma powodów, żeby różnicować krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia oraz uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze.

Z porównania przepisów uchwały z zapisami ustawowymi wynika zatem, że Rada Miejska w Chocianowie, określając krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zwolnienie z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze pominęła kategorię innych osób, spoza kręgu rodziny, które zgodnie z ustawą mogą, działając za zgodą zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego, złożyć taki wniosek. W uchwale nie ujęto także możliwości działania przedstawiciela ustawowego osoby zainteresowanej. Należy bowiem mieć na względzie, że zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej pod pojęciem rodziny należy rozumieć osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Nie oznacza to jednak, że członkowie rodziny są z mocy tego przepisu przedstawicielami ustawowymi osoby zainteresowanej. Zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.) umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo). Wskazanie określonej osoby jako przedstawiciela ustawowego może wynikać bezpośrednio z ustawy jak i z orzeczenia sądowego. Osoby zaliczane do kategorii rodziny w rozumieniu ustawy niekoniecznie mogą dysponować tego typu upoważnieniem. Przepis art. 102 i art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera żadnych wyłączeń i jest stosowany bezpośrednio. Stąd należy uznać, że regulacja przyjęta przez Radę w sposób istotny zmienia obowiązujące w tym zakresie przepisy, nie będąc do tego uprawniona, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 uchwały we wskazanym zakresie. Rada pominęła również fakt, że świadczenia z pomocy społecznej udzielane są także z urzędu.

Trzeba w tym miejscu zwrócić również uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), gdzie według § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska w Chocianowie nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Z powyższego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie

naruszająca prawo, jest nieważna. 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.”

Powyższe potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 204/08), który wskazał, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

Ponadto Rada Miejska w Chocianowie w § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały przyjęła, że: *„W uzasadnionych przypadkach (...) osoba zobowiązana do odpłatności może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na czas określony, jeżeli występuje co najmniej jedna z następujących sytuacji: (...) ponoszenie udokumentowanych wydatków związanych z zapewnieniem świadczeniobiorcy dodatkowej opieki”*.

Kwestionowanym zapisem uchwały nałożono zatem obowiązek udokumentowania wydatków związanych z zapewnieniem świadczeniobiorcy dodatkowej opieki. 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 uprawnienia do częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat od posiadania dokumentów potwierdzających poniesienie określonych wydatków związanych z zapewnieniem świadczeniobiorcy dodatkowej opieki, 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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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