



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 maja 2013 r.

Poz. 2909



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.39.4.2013.JB

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§2 ust. 1, § 5 ust. 2 we fragmencie „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”, § 5 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „po przedłożeniu dowodu wpłaty”, § 5 ust. 2 pkt 5 lit. b we fragmencie „po przedstawieniu dowodów zakupu”, § 5 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „udokumentowanych” uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 22 marca 2013 roku, nr XXXIII.241.2013 w sprawie: szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 marca 2013 r. Rada Miejska Jelcza-Laskowic, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 ust. 5, 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) podjęła uchwałę nr XXXIII.241.2013 w sprawie: szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 29 marca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta (we wskazanym zakresie) została podjęta z istotnym naruszeniem: art. 50 ust. 5, art. 50 ust. 6, art. 102 ustawy o pomocy społecznej, art. 7 Konstytucji, z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada Miejska Jelcza-Laskowic wykorzystała, przyznane jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy, upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Jelcza-Laskowic wszystkie te elementy w przedmiotowej uchwale uregulowała.

Jednakże Rada mocą § 2 ust. 1 uchwały postanowiła, że usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są w wymiarze nie przekraczającym 8 godzin dziennie. Z kolei mocą § 5 ust. 2 Rada wskazała krąg podmiotów, na wniosek których, osoba zobowiązana do odpłatności może zostać zwolniona z ponoszenia opłat (w całości lub w części), stanowiąc, że „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, z zastrzeżeniem ust. 3 może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia opłat na czas określony, jeżeli występuje co najmniej jedna ze wskazanych przyczyn”.

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując kwestionowane zapisy przekroczyła zakres udzielonego jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważnienia. Rada 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 „Ósrodek 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 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. 2 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. W ocenie organu nadzoru katalog aspektów podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada obowiązana jest zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie aby nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, sygn. akt: IV SA/Wr 637/04.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji 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 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 (...).”

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). 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 aby 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 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 Kodeksu cywilnego 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 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera żadnych wyłączeń i jest stosowany bezpośrednio. Stąd należy uznać, że regulacja przyjęta przez Radę Gminy w sposób istotny zmienia obowiązujące w tym zakresie przepisy, nie będąc do tego uprawniona, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 uchwały. Rada pominęła również fakt, że świadczenia z pomocy społecznej udzielane są także z urzędu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że według § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002, Nr 100, poz. 908 ze zm.) nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

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 w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt: III SA/Wr 204/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że Rada regulując warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia „w uzasadnionych przypadkach”. W ocenie organu nadzoru taki zapis w sposób istotny narusza prawo. Regulacja ta dopuszcza wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, a to stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Gminy upoważnienia do pod-

jęcia 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.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 naruszenie prawa.

Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwi organowi wydającemu decyzję wprowadzenie według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Natomiast dopuszczenie zwolnienia od opłat wyłącznie w przypadku: 1) przedłożenia dowodu wpłaty za pobyt członka rodziny w jednostce pomocy społecznej, placówce wychowawczej lub rehabilitacyjnej, 2) po przedstawieniu dowodów zakupu leków, artykułów higienicznych lub pielęgnacyjnych, 3) udokumentowania wydatków związanych z zapewnieniem świadczeniobiorcy dodatkowej opieki stoi w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 kpa: § 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 przepis § 5 ust.2 pkt 3, pkt 5 lit. b i pkt 6 we wskazanych fragmentach uzależnia możliwość przyznania zwolnienia od opłaty od dysponowania dokumentem potwierdzającym zaistnienie określonego zdarzenia, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach w toku prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A.M. Skorupa