



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3270



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.129.10.2014.JW1

Wrocław, dnia 4 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/19/14 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 9 czerwca 2014 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 Szczawnie-Zdroju, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 9 czerwca 2014 r. uchwałę 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 (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 16 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), czego konsekwencją jest podjęcie całej uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

– § 4 uchwały we fragmencie „na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub pracownika socjalnego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej;

– § 5 uchwały we fragmencie „, w terminach określonych w decyzji administracyjnej przyznającej usługę” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku

z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

I. Na mocy art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej organ stanowiący gminy określa 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.

W § 3 uchwały zamieszczono tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi. Procentową wysokość odpłatności uzależniono od dochodu osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej według podziału: 1) do 100, 2) powyżej 101 - 150, 3) powyżej 151 - 200, 3) powyżej 201 - 250, 4) powyżej 251 - 300, 5) powyżej 301.

Tak przedstawiony podział nie ma charakteru wyczerpującego. Podane liczby stanowią wartość procentową, którą należy odnosić do kryterium z art. 8 ustawy o pomocy społecznej, należy zatem stwierdzić, że poza zakresem regulacji znalazły się sytuacje, w których dochód osoby lub rodziny w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zawiera się w przedziałach: 1) powyżej 100% do 101%, 2) powyżej 150% do 151%, 3) powyżej 200% do 201%, 4) powyżej 250% do 251% oraz 5) powyżej 300% do 301%.

Uchwała w sposób wadliwy realizuje normę kompetencyjną nakazującą określić zasady zwrotu wydatków. We wskazanych sytuacjach nie można bowiem ustalić w jakiej części należy zwrócić poniesione wydatki. Wątpliwe jest nawet to, czy w oparciu o kwestionowaną uchwałę, w takich sytuacjach zwrot byłby w ogóle konieczny.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Sposób regulacji § 3 uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana wadliwość powoduje, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z przepisami uchwały – stwierdzić należy, iż uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący gminy nie może bowiem pominać regulacji zasad odpłatności za usługi.

Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta dotyczy stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach

upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

II. Poza tym, Organ Nadzoru zwraca uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały.

1. Regulacja § 4 uchwały stanowi, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub pracownika socjalnego Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczawnie-Zdroju może częściowo lub całkowicie zwolnić z ponoszonej odpłatności na czas określony lub nie określony, ze względu na: 1) konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt członka w domu pomocy społecznej, ośrodków wsparcia lub innej placówce, 2) korzystanie z usług więcej niż jednej osoby w rodzinie, w tym co najmniej jednej przewlekle chorej, 3) zdarzenie losowe”.

Zgodnie z tym przepisem uchwały zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze w sytuacjach wskazanych w tym przepisie może nastąpić wyłącznie na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub pracownika socjalnego. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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 zatem kwestia normowania trybu zwolnienia z takich opłat, w tym również problematyka katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Uchwalając omawiany przepis przekroczono zatem upoważnienie ustawowe. Powoduje to konieczność stwierdzenia, że § 4 uchwały we fragmencie „na wniosek osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności lub pracownika socjalnego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

2. W § 5 uchwały Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju postanowiła: „Odpłatność za świadczone usługi powinna być wnoszona na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczawnie-Zdroju w rozliczeniach miesięcznych, w terminach określonych w decyzji administracyjnej przyznającej usługę”.

Z treści przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika, że organ stanowiący podejmuje uchwały 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania”. W pojęciach „warunki” oraz „tryb” nie mieści się zaś ustalanie składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia wyznaczające treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (porównaj: J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej

nie można natomiast domniemywać, ani jej konstruować w oparciu o ogólne sformułowania ustawowe (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., IV SA/Wr 26/05, LEX nr 886950).

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie posiada kompetencji do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej), a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi regulacjami aktu prawa miejscowego. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, opierając się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców. To na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, aby w ramach procesu stosowania prawa, dokonał konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

Zaprezentowane stanowisko Organu Nadzoru jest spójne z linią orzecniczą przyjętą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2007 r., IV SA/Wr 67/07, LEX nr 322165).

Należy zatem stwierdzić, że istotnie narusza prawo fragment § 5 uchwały „w terminach określonych w decyzji administracyjnej przyznającej usługę”, ponieważ wskazuje, że decyzja administracyjna przyznająca usługę określa terminy odpłatności za świadczone usługi, co jest sprzeczne z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej oraz z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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:
T. Smolarz