



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lipca 2015 r.

Poz. 3114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.160.10.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 3 i § 7 we fragmencie: "w szczególności" uchwały nr IX/44/2015 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 28 maja 2015 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 określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła m.in. uchwałę nr IX/44/2015 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 określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr IX/44/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) § 1 ust. 2 tej uchwały narusza art. 50 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.); 2) § 3 tej uchwały narusza art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) w związku z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej; 3) § 7 we fragmencie: "w szczególności" tej uchwały narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Ziębicach działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zawierającego 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.

Według § 1 ust. 2 uchwały nr IX/44/2015: "Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy.". Przepisem tym Rada jednoznacznie wypowiedziała się w kwestii ustalenia miejsca świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Tymczasem ustalenie miejsca, w którym przedmiotowe usługi będą świadczone pozostaje poza zakresem kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca jednoznacznie wypowiedział się w tej sprawie stanowiąc w art. 50 ust. 5 omawianej ustawy: "Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.". Rada gminy nie może zatem stanowić wiążąco o sprawach, odnośnie których kompetencja ustawowa została przyznana innemu podmiotowi- w omawianej sytuacji jest to ośrodek pomocy społecznej. Działanie takie stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdyż w przepisie tym ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do władczego decydowania o miejscu świadczenia usług opiekuńczych. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, co jednocześnie oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze 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 to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu bądź wadliwej regulacji w tym akcie zawartej. Każda bowiem przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę.

W § 3 uchwały nr IX/44/2015 postanowiono: "Podstawą świadczenia usług opiekuńczych jest decyzja administracyjna określająca: 1) czynności do wykonania w ramach usług opiekuńczych 2) czas do wykonania usług, z określeniem liczby godzin oraz dni w tygodniu (określenie wysokości kwoty za jedną godzinę) 3) wysokość oraz termin wnoszenia odpłatności z tytułu świadczonych usług opiekuńczych, ponoszonych przez osobę objętą usługami."

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: "Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.". Kwestie składników, które powinna zawierać decyzja administracyjna zostały określone w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 107: "§1. 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. §3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.". Z dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika m.in., że rada gminy może w drodze uchwały ustalić m.in. warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz tryb pobierania opłat za te usługi. Jednocześnie przepis ten nie pozwala na przyjmowanie przez radę gminy rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie ustalania elementów, które ma zawierać decyzja administracyjna. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego za

niedopuszczalne należy uznać działanie polegające na uzupełnianiu bądź dookreślaniu norm regulujących procedurę administracyjną.

Artykuł 107 ust. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Jeżeli brak jest takich przepisów, w szczególności w przypadku decyzji przyznającej świadczenia z pomocy społecznej, regulowanej przepisami art. 106 ustawy o pomocy społecznej, organ przyznający świadczenie powinien, wydając decyzje w tej sprawie, kierować się wskazaniem zawartymi w art. 107 ust. 1 i 3 kpa.

W § 7 uchwały nr IX/44/2015, ustanawiając zasady całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze postanowiono: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy odpłatność za usługi stanowić będzie nadmierne obciążenie dla osoby korzystającej z usług, Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ziębicach, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby korzystającej z usług, może zwolnić tę osobę częściowo lub całkowicie z odpłatności, w szczególności w związku z (...).".

Powyższe oznacza, że Rada wprowadzając postanowienia dotyczące warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, używając sformułowania „w szczególności” wprowadziła w treści uchwały otwarty katalog tych warunków. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie okoliczności upoważniających do całkowitego albo częściowego zwolnienia od uiszczania opłat za przedmiotowe usługi w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Miejskiej dodatkowych jeszcze, nie ujętych w uchwale, przesłanek pozwalających na udzielenie omawianych zwolnień. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Nie jest zatem możliwe uzupełnienie uchwały w drodze innego aktu wydanego przez radę gminy bądź na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały przez wójta.

Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby zwolnienia z całkowitej albo częściowej odpłatności za usługi opiekuńcze obejmowały przypadki inne niż wskazane w § 7 uchwały nr IX/44/2015, Rada była zobowiązana do ich precyzyjnego określenia w treści uchwały. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie Organu Nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 7 uchwały nr IX/44/2015 we fragmencie: "w szczególności".

W odniesieniu do stwierdzonych naruszeń prawa należy podkreślić, że zgodnie z przytoczonym już art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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 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