



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.10.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Gminy Borów z dnia 3 grudnia 2015 roku Nr XI/72/2015 w sprawie określenia 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 odpłatności, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 grudnia 2015 roku Rada Gminy Borów, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.)- zwanej także ustawą, podjęła uchwałę Nr XI/72/2015 w sprawie określenia 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 odpłatności, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 10 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Borów działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. 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.

Uchwała Rady Gminy Borów Nr XI/72/2015 w sprawie określenia 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 odpłatności, jak również trybu ich pobierania nie wypełnia jednak dyspozycji ustawowej w sposób właściwy z uwagi na brak regulacji dotyczących trybu pobierania opłat. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie

art. 50 ust. 6 ustawy ma określać szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego Radzie Gminy upoważnienia ustawowego. Wobec braku stosownej regulacji w uchwale, działania organu wykonawczego, podjęte w tym zakresie byłyby działaniami nieuprawnionymi. 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).

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Nie jest zatem możliwe uzupełnienie uchwały w drodze innego aktu wydanego przez Radę Gminy Borów, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do stwierdzonego naruszenia prawa należy również zauważyć, że zgodnie z 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.

Ponadto Organ Nadzoru zauważył, iż także zapis § 2 uchwały istotnie narusza prawo. Rada uchwaliła bowiem: „Szczegółowy zakres, termin świadczenia usługi, miejsce ich świadczenia oraz wysokość odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę określa się w decyzji administracyjnej.”.

Zestawiając powyższe z normą kompetencyjną przyjętą przez ustawodawcę należy poczynić następujące uwagi. W upoważnieniu nie ma mowy o tym, że organ uchwałodawczy mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na treść decyzji administracyjnej.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja administracyjna zawiera: 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. Ponadto w odniesieniu do decyzji, 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. Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy. 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 stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zapatrywanie zaczerpnięte z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej a zarazem ingerencję w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest

i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Zdaniem Organu Nadzoru zapisy § 2 uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

W trakcie dalszej analizy uchwały Organ Nadzoru zauważył, iż Rada Gmin Borów regulując w § 4 uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia „w szczególności”. 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 upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam 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 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:
P. Hreniak