



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 lutego 2016 r.

Poz. 1032

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.3.2016.MK WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lutego 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 oraz § 6 we fragmencie „(...) w rozliczeniach miesięcznych, do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego odpłatność dotyczy” uchwały nr XV/104/2016 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 28 stycznia 2016 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 tryb ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 roku Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę nr XV/104/2016 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 tryb ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 lutego 2016 roku.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie przywołanych w sentencji postanowień uchwały z istotnym naruszeniem przepisów prawa, tj.:

- 1) § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 5 i 6 oraz art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.),
- 2) § 6 we fragmencie „(...) w rozliczeniach miesięcznych, do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego odpłatność dotyczy” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 oraz art. 104 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca o pomocy społecznej.

Przedmiotowa uchwała podjęta została jako realizacja upoważnienia z 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.”

Zgodnie z treścią § 3 uchwały „Uprawnienie do świadczeń obejmujących usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, ich zakres oraz wysokość odpłatności za usługi ustala się na podstawie decyzji administracyjnej”.

Na wstępie podnieść należy, że kwestie zawarte w cytowanym przepisie należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Stosownie do dyspozycji art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej „Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia”. Następnie przywołać należy przede wszystkim art. 106 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 50 ust. 6, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Nie mieści się w nim bowiem kompetencja do regulowania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej k.p.a.. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 k.p.a. 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 Miejska 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 k.p.a. oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził także, że jej § 6 we fragmencie „w rozliczeniach miesięcznych, do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego odpłatność dotyczy” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 oraz art. 104 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z § 6 uchwały „Odpłatność za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest na konto Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotym Stoku w rozliczeniach miesięcznych, do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego odpłatność dotyczy”

Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej wysokość należności, z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Ustawa wskazuje zatem wprost, że aktem właściwym do określenia terminu zwrotu wydatków za usługi opiekuńcze jest decyzja administracyjna. Organ stanowiący gminy nie jest więc właściwy do regulowania

tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulacja uchwały wkracza tym samym w zakres kompetencji innego organu – organu właściwego do wydawania decyzji, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

Ponadto, uregulowanie w akcie prawa miejscowego materii, która winna znaleźć się w indywidualnym akcie administracyjnym wydawanym w trybie postępowania administracyjnego w sposób istotny wpływa na sytuację procesową adresata obu aktów. Adresat traci w ten sposób uprawnienia swoiste dla strony postępowania administracyjnego. Można przykładowo wskazać na różny sposób zaskarżenia decyzji administracyjnej (odwołanie) i aktu prawa miejscowego (skarga do sądu administracyjnego) i różny zakres praw i obowiązków procesowych z tym związanych. Także z tego względu wskazany fragment uchwały należy oceniać jako istotnie naruszający prawo.

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