



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 8 grudnia 2022 r.

Poz. 5080

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.299.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 4 ust. 3, § 6 ust.1, § 7 i § 8 uchwały Nr LIII/405/22 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 31 października 2022 r. 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 opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2022 r. Rada Miejska w Pilźnie podjęła uchwałę Nr LIII/405/22 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 opłat, jak również trybu ich pobierania, wskazując jako podstawę prawną uchwały art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

Oceniając powyższą uchwałę organ nadzoru miał na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym, każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z treścią przywołanego przez Radę przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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.

Tymczasem w § 4 ust. 3 uchwały wskazano, iż odpłatność naliczana będzie za usługi opiekuńcze i specjalistyczne potwierdzone przez świadczeniobiorcę w karcie świadczonych usług opiekuńczych. Rada gminy nie ma jednak kompetencji do wskazywania sposobu potwierdzania realizacji usług opiekuńczych.

W przepisie § 6 ust. 1 uchwały Rada określiła elementy decyzji administracyjnej w zakresie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kwestie związane z postępowaniem w sprawie wydania decyzji. Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Ponadto należy podkreślić, że w Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W myśl art. 107 § 1 i 2 k.p.a. 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. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem może być art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Jednakże, brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

Ponadto Rada w § 7 uchwały określiła szczegółowe warunki częściowego i całkowitego zwolnienia od opłat. Wskazała też podmioty, które są upoważnione do złożenia wniosku o zwolnienie z odpłatności. Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Określenie szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego. Ustawodawca nie przez przypadek użył w tym wypadku nie spójnika łącznego „i”, lecz spójnika „lub”, oznaczającego alternatywę nierozłączną (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., II SA/Sz 17/21). Taki zapis uchwały nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Nie pozwala on na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia od opłat.

Przepisy prawa w sposób istotny naruszają również postanowienia § 8 uchwały. Zgodnie z tym przepisem - opłaty za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze pobierane są przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca po upływie miesiąca, w którym świadczone usługi. Powyższe określenie „w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6. W ocenie organu nadzoru, określenie to w żadnym razie nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania.

Zgodnie zaś z art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej - wysokość należności, o których mowa w ust. 1 (tj. 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.

Brak tym samym podstaw do ustalenia tych terminów w przedmiotowej uchwale.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru