



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2015 r.

Poz. 3181



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN- II.4131.463.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 20 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/85/2015 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 11 września 2015r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, w części obejmującej jej § 3, § 4, § 10 pkt 6 oraz § 11.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/85/2015 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 11 września 2015r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, w części obejmującej jej § 3, § 4, § 10 pkt 6 oraz § 11.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/85/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 września 2015r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Tomaszów Lubelski podjęła działając na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r. poz. 163, ze zm.).

Stosownie do treści tego przepisu 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, iż pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych mają osoby samotnie mieszkające i nieposiadające osób zobowiązanych do alimentacji oraz mieszkające w rodzinie, w której wszyscy członkowie wymagając pomocy z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności oraz w innych uzasadnionych okolicznościach.

W ocenie organu nadzoru, powyższe unormowanie narusza przepis art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, z którego wprost wynika, iż pomoc w formie usług opiekuńczych przysługuje osobie samotnej oraz może być przyznana osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina nie może takiej pomocy zapewnić. Należy zauważyć, iż zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, "norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą".

Rada Miasta Tomaszów Lubelski ustalając krąg osób posiadających pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, wykroczyła poza zakres delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, modyfikując ustalone przez ustawodawcę kryteria warunkujące przyznanie takiej pomocy.

Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia podjęty został również § 4 uchwały. Stosownie do jego treści usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone są w miejscu zamieszkania podopiecznego w dni robocze. W dni wolne od pracy (soboty, niedziele i święta) mogą być świadczone usługi w przypadkach szczególnie uzasadnionych wynikających z sytuacji zdrowotnej, rodzinnej, osobistej osoby zainteresowanej.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do zamieszczenia w uchwale kwestii, o których rozstrzygała będzie decyzja administracyjna o przyznaniu usług opiekuńczych.

Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z przepisem art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej wymienia art. 107 § 1 kpa. Nadto przepis § 2 kpa stanowi, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem jest art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W § 10 pkt 6 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których ponoszenie opłaty stanowiłoby dla osób zobowiązanych nadmierne obciążenie, osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą zostać zwolnione częściowo lub całkowicie z ponoszenia odpłatności na czas określony, ze względu na inne uzasadnione przyczyny znacznie zwiększające wydatki osoby lub rodziny.

Z treści art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika obowiązek do określenia przez radę gminy, jakie okoliczności, występujące po stronie uprawnionego do korzystania z usług opiekuńczych, uzasadniają całkowite bądź częściowe zwolnienie od opłat, tak aby ośrodek pomocy społecznej wiedział, jakimi kryteriami ma się kierować dokonując zwolnienia.

Jako akt prawa miejscowego uchwała winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis (Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej) wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Rada Miasta powinna jasno określić, jakie okoliczności występujące po stronie uprawnionego do korzystania z usług opiekuńczych uzasadniają całkowite lub częściowe zwolnienie od opłat. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Oznacza to, że warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, mieli równe szanse na czynienie o to starań.

Wprowadzenie zwrotu "inne uzasadnione przyczyny" wskazuje na to, iż są inne jeszcze, nieokreślone w tym przepisie przesłanki zwolnienia od tej opłaty. Taki zapis uchwały wprowadza zatem swobodne uznanie organu stosującego uchwałę przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie z opłaty za usługi opiekuńcze i skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

W § 11 uchwały Rada Miasta postanowiła, że zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych ani zstępnych za miesiąc, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Regulację w tym zakresie wprowadził bowiem ustawodawca w art. 104 ust. 4 tej ustawy. Jak stanowi przywołany przepis ustawy, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

Każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Podkreślono, że na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/85/2015, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Tomaszów Lubelski