



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2410

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.38.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LXI/475/2023 Rady Gminy Gniezno z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, trybu pobierania opłat, z zakresu zadań własnych gminy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LXI/475/2023 w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, trybu pobierania opłat, z zakresu zadań własnych gminy, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz 40 ze zm.), art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 5, ust. 6, art. 96 ust.1, ust. 2, ust. 4, art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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 podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady

praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. 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. Podkreślić też należy, że jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

W § 7 ust. 1 uchwały postanowiono: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba zainteresowana może na wniosek lub z urzędu zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z opłat za usługi, w szczególności ze względu na: [...]”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z przedmiotowych opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r. (II SA/Ol 8/19; CBOSA), w którym stwierdzono: „Określenie: «szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat» oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego”.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 7 ust. 1 uchwały. Kwestionowana regulacja uchwały nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dając tym samym organowi wykonawczemu możliwość uznaniowego zastosowania tych postanowień uchwały, na co nie zezwala przepis art. 50 ust. 6 ustawy.

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona została oceniana uchwała.

W § 3 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „Osobom, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione lub rodzina nie jest w stanie im takiej pomocy zapewnić, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis art. 50 ust. 6 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 ustawy: „Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych”. Ponadto, stosownie do zapisów art. 50 ust. 2 ustawy: „Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”. Porównując brzmienie § 3 ust. 1 uchwały oraz art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (tj. art. 50 ust. 6 w związku z ust. 1 i ust. 2 ustawy), skutkujące nieważnością wadliwej regulacji.

W myśl § 3 ust. 4 uchwały: „W decyzji przyznającej usługi ustala się ich rodzaj, zakres, okres na jaki przyznano świadczenie, miejsce świadczenia usług, liczbę godzin przyznanych usług dziennie, przy czym liczbę przyznanych godzin specjalistycznych usług opiekuńczych ustala się w stosunku miesięcznym. W decyzji rozstrzyga się także o obowiązku zwrotu wydatków poniesionych przez ośrodek za wykonane usługi, wysokość odpłatności za jedną godzinę usług, tryb ustalania poboru opłaty”. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 uchwały: „Decyzja administracyjna, o której mowa ust. 1 w szczególności określa rodzaj usług, liczbę godzin przyznanych usług, kwotę odpłatności za jedną godzinę ustaloną na podstawie wskaźnika odpłatności i ceny jednej godziny usług, rachunek bankowy, na który należy dokonać wpłaty oraz termin zapłaty”.

W świetle stanowiska judykatury norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania postanowień reglamentujących 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. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), zwanej dalej „K.p.a.”, 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 (art. 107 § 1 K.p.a.). Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 K.p.a.). Takim przepisem może być art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego: „Ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia”. Rada gminy nie ma podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

Tym samym organ nadzoru uznał, że przepisy § 3 ust. 4 i § 8 ust. 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Ponadto zauważyć wypada, że oba kwestionowane przepisy uchwały określają w sposób odmienny elementy decyzji przyznającej usługi, co należy negatywnie ocenić także w świetle omówionej wcześniej zasady określoności przepisów prawa.

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy wykracza również przepis § 4 ust. 1 uchwały, w którym przyjęto, że: „Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby, a także z urzędu, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”. Również i w tym przypadku rada wkroczyła w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17, CBOSA: „[...] zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić”. Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, że: „[...] świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela

ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Rozważania te należy uzupełnić o treść art. 102 ust. 2 ustawy, wskazującego, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”, przy czym zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie obwarował tej regulacji warunkiem uzyskania zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, jak wynika to z brzmienia kwestionowanego przepisu § 4 ust. 1 uchwały.

W myśl § 8 ust. 1 uchwały: „Opłatę za usługi pobiera Ośrodek miesięcznie z dołu do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana, na podstawie decyzji administracyjnej przyznającej usługi oraz miesięcznego zestawienia wykonanych usług określającego kwotę odpłatności”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19; CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno