



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.79.4.2016.RJ1

URZĄD GMINY
w MIETKOWIE

Wpł. 11.04.2016

L. dz. 027/2016 Zał.

Do załatw. Termin

Wrocław, 5 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3, § 4, § 6 ust. 4 we fragmencie: „w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w § 3 przyznającej usługi i określającej odpłatność świadczeniobiorcy”, § 7 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „a w szczególności” oraz § 7 ust. 2 uchwały Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 29 lutego 2016 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 09 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 29 lutego 2016 r. uchwałę Nr XVII/122/2016 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 07 marca 2016 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 oraz § 6 ust. 4 we fragmencie: „w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w § 3 przyznającej usługi i określającej odpłatność świadczeniobiorcy” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.) w związku z art. 107 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23);

- § 4 z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

- § 7 ust. 1 pkt 5 we fragmencie: „a w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 7 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest 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.”.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem 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 (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 554/14).

Regulacja § 3 uchwały stanowi, że: „Szczegółowy zakres, termin świadczenia usług, miejsce ich świadczenia oraz wysokość odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę określa się w decyzji administracyjnej”.

Z kolei w § 6 ust. 4 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze jest wnoszona na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie, w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w § 3 przyznającej usługi i określającej odpłatność świadczeniobiorcy”.

Zdaniem organu nadzoru przepisy § 3 oraz § 6 ust. 4 we fragmencie: „ w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w § 3 przyznającej usługi i określającej odpłatność świadczeniobiorcy” uchwały wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. W upoważnieniu tym nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Normowanie obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej o przyznaniu usług opiekuńczych stoi w sprzeczności z art. 107 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23). Zgodnie ze wskazanymi przepisami decyzja administracyjna powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jej 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 ona 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 takiego środka. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Takim przepisem może być również art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Brak jest jednak upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania - jak ma to miejsce w rozpatrywanej uchwale - elementów, które ma zawierać decyzja. Zdaniem organu nadzoru także takie zapisy naruszają prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić trzeba, że § 3 oraz § 6 ust. 4 we fragmencie: „ w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w § 3 przyznającej usługi i określającej odpłatność świadczeniobiorcy” uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały postanowiono: „1. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są za zgodą osoby zainteresowanej lub przedstawiciela ustawowego, na wniosek: 1) osoby zainteresowanej lub jej rodziny, 2) przedstawiciela ustawowego osoby zainteresowanej, 3) pracownika socjalnego, 4) lekarza, 5) pielęgniarki środowiskowej. 2. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznawane z urzędu”.

Zdaniem Organu Nadzoru regulacje § 4 uchwały wykraczają poza ramy upoważnienia z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, bez możliwości określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego Gminy kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, czy usługi opiekuńcze są przyznawane na wniosek czy z urzędu i kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku.

Należy także wskazać, że w art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dokonano już określenia podmiotów uprawnionych do złożenia wniosków o przyznanie świadczenia. Zgodnie z tym, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Tu zwrócić należy uwagę, że poza osobami wprost określonymi tj. osobą zainteresowaną i jej przedstawicielem ustawowym, którym przysługuje prawo do złożenia wniosku o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej, tożsamy uprawnienie przysługuje także „innym osobom”. Posłużenie się przez Ustawodawcę bardzo pojemnym pojęciem „innej osoby”, oznacza *de facto*, że stosowny wniosek złożyć może również, pod warunkiem posiadania zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, każda inna osoba. Ponadto pomoc społeczna może być udzielona z urzędu (ust. 2 art. 102 ustawy). W związku z powyższym za istotnie naruszający prawo uznać należy przepis § 4 uchwały, który określa krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, ponieważ stanowi modyfikację art. 102 ustawy o pomocy społecznej. W rozpatrywanym zapisie uchwały zawężono bowiem w stosunku do regulacji ustawowej grupę podmiotów, które stosowny wniosek mogą złożyć. W konsekwencji, z postanowienia § 4 ust. 1 uchwały wynika, że żadna „inna osoba”, poza tymi wymienionymi w pkt 1-5 tego przepisu, wniosku takiego złożyć nie może. W tym miejscu warto powołać się na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 393/10), gdzie uznano, że delegacja ustawowa ujęta w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej „(...)nie obejmowała uprawnienia, ani do określania kręgu adresatów, którym przysługuje pomoc, ani do określenia, w tym i doprecyzowania podmiotów, które legitymowane są do złożenia wniosku o taką pomoc.”.

Należy także zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały, jako podjętego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Organ Nadzoru zwraca także uwagę na istotne naruszenie prawa dokonane w **§ 7 ust. 1 pkt 5** uchwały. W przepisie tym postanowiono, że: *„Osoba korzystająca z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych może być częściowo lub całkowicie zwolniona z obowiązku ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w przypadku: (...) 5) w sytuacjach społecznie uzasadnionych, a w szczególności, jeżeli osoba wymagająca pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, nie wyraża zgody na ich przyjęcie w związku z obowiązkiem uiszczania odpłatności, a nie udzielenie pomocy może realnie spowodować zagrożenie zdrowia lub życia tej osoby.”.*

Jako, że organ stanowiący gminy ma określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, stanowiące w tej materii przepisy muszą jednoznacznie wskazywać warunki zwolnienia z opłat. Tym samym, poprzez sformułowanie „w szczególności”, prawodawca miejscowy w sposób istotny naruszył prawo. Taki sposób regulacji dopuszcza bowiem wprowadzenie innych, niewskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, a to stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13), w którym czytamy: *„(...) Rada sformułowała przesłanki całkowitego zwolnienia osoby korzystającej z usług opiekuńczych z ponoszenia opłat. Jednakże posługując się w tym przepisie zwrotem "w szczególności" sprawiła, że katalog tych przesłanek stał się katalogiem otwartym, co jak prawidłowo zaznaczył organ nadzoru oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków zwolnienia z opłat, nieprzewidzianych przez żaskarżoną uchwałę. Zgodnie z tym przepisem, inny niż Rada organ, podejmując decyzję w sprawie indywidualnej, będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności, co mając na względzie brzmienie art. 50 ust. 6 ustawy, przesądza o jego podjęciu z istotnym naruszeniem w tym względzie prawa.”.* Pamiętać należy, że uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku

w sprawie zwolnienia z opłaty i wydanej później decyzji. Musi zatem jednoznacznie wyznaczać sytuacje, które do zwolnienia uprawniają. W przeciwnym przypadku organ stosujący uchwałę będzie mógł samodzielnie określić jeszcze inne – niż wymienione w przepisie uchwały – przypadki, w których możliwe będzie zwolnienie z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z treścią art. 50 ust. 6 ustawy, który wyraźnie stanowi, że to rada gminy jest wyłącznie uprawniona do określenia szczegółowych warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze. Taki sposób regulacji godzi w zasadę określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP normującego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Rada nie może bowiem pozostawiać przekazanego jej zakresu materii do regulacji przez niepowołany do tego podmiot w nieprzewidzianej do tego formie, a taka sytuacja byłaby konsekwencją pozostawienia wskazanego fragmentu § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały w obrocie prawnym.

W związku z powyższym uznać należy, że kwestionowany fragment uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 2 Konstytucji RP.

W § 7 ust. 2 rozpatrywanego aktu Rada Gminy Mietków postanowiła, że: „*Decyzję o zwolnieniu, zwolnieniu częściowym lub odmowie zwolnienia z odpłatności za usługi wydaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.*”. Regulacja ta zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 oraz art. 110 ust. 7 i 8 ustawy. W pierwszym z tych przepisów precyzyjnie został określony katalog spraw przekazanych radzie gminy do uregulowania w formie uchwały. Zdaniem organu nadzoru w katalogu tym nie mieści się kwestia upoważnienia jakiegokolwiek podmiotu do wydawania decyzji administracyjnych.

Zgodnie natomiast z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy (ust. 7). Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (ust. 8). Artykuł 110 ust. 7 ustawy wyraźnie zatem określa, że organem wyłącznie uprawnionym do udzielenia kierownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ponadto decyzje z upoważnienia wójta oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej, stosownie do brzmienia art. 110 ust. 8 ustawy, mogą również wydawać inne osoby. Oznacza to, że Rada Gminy Mietków zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację, naruszyła w sposób istotny uprawnienia Wójta oraz działała bez upoważnienia ustawowego do stanowienia w tym zakresie.


Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.): Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast art. 94 ustawy zasadniczej wskazuje, że: 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. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz do-mniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, 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 (...)*”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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



Paweł Hreniak