



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.17.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 pkt 4), § 5 w zakresie słów: „w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym zrealizowano usługi” , § 6 ust. 1 w zakresie słów: „na swój wniosek (świadczeniobiorcy, opiekuna prawnego) lub na wniosek pracownika socjalnego” oraz słów: „ w szczególności” uchwały Nr LXXXV/641/2023 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 13 grudnia 2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania na terenie Gminy Miasta Dębica.

Uzasadnienie

W dniu 13 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę Nr LXXXV/641/2023 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania na terenie Gminy Miasta Dębica, wskazując jako podstawę prawną art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.). Przepis ten stanowi, że 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. Upoważnienie ustawowe zawarte w tym przepisie uprawnia organ gminy do ustanowienia norm prawnych ściśle określonych zakresem delegacji ustawowej. Oznacza to, że skoro w zamyśle ustawodawcy przepisy uchwały mają stanowić źródło prawa i wiązać adresata w sposób analogiczny jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, to nie mogą one zawierać regulacji niewypełniającej lub przekraczającej delegację ustawową.

Należy szczególnie podkreślić, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba

bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Stąd też istotnie narusza prawo § 3 pkt 4) uchwały, w którym Rada Miejska postanowiła, gdzie i w jakim wymiarze będą świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne. Z przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika, że decyzja w przedmiocie przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych ma charakter uznaniowy i nawet w przypadku spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek organ pomocy społecznej może przyznać ją w wymiarze i zakresie, który uzna za niezbędny. Dlatego w każdej ze spraw organ pomocy społecznej rozważa sytuację życiową osoby ubiegającej się o pomoc, jej stan zdrowia i na tej podstawie ustala zakres niezbędnych dla niej usług opiekuńczych, biorąc pod uwagę możliwości świadczenia ww. przemocy przez ośrodek pomocy społecznej oraz potrzeby innych osób znajdujących się w sytuacji, o której mowa w art. 50 ust. 1 powołanej ustawy (wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1344/11). Rada Miejska nie może zatem określać wymiaru i zakresu przyznawanych usług, gdyż to należy do wyłącznej właściwości ośrodka pomocy społecznej.

Sprzeczny z prawem jest § 5 uchwały w zakresie słów „w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym zrealizowano usługi”. Zapis taki wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s. Określenie to w żadnym razie nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19).

W art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazano, że odstępianie od żądania zwrotu, a także odroczenie terminu płatności albo rozłożyc na raty może nastąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej. Tym samym nie można stanowić przepisów prawa miejscowego o takiej treści, jak w § 6 ust. 1 uchwały, gdyż powyższe kwestie zostały uregulowane w ustawie. Zgodnie z art. 50 ust. 6 u.p.s., organ stanowiący gminy - w odniesieniu do kwestii odpłatności za usługi opiekuńcze - upoważniony jest jedynie do określenia szczegółowych warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze oraz trybu ich pobierania. W zakresie tym nie mieści się kwestia normowania trybu zwolnienia z takich opłat, w tym również problematyka katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane.

Zdaniem organu nadzoru również użyte w § 6 ust. 1 sformułowania: „w szczególności” w sposób istotny naruszają prawo. Dopuszczają bowiem wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat. Stoi to w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji. Za niedopuszczalną należy zatem uznać taką regulację, która umożliwia organowi wydającemu decyzję wprowadzenia według własnego uznania innych przesłanek, mogących stanowić podstawę przyznanego zwolnienia.

Stosownie do treści art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten określa zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być zatem oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organ stanowiący realizując kompetencję 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 naruszenia prawa. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Powinny być one interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji organu w drodze analogii.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są

zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie w części jej nieważności.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru