



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/62/2015 Rady Gminy Miedźna z dnia 25 września 2015r. 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania - w całości - jako niezgodnej z przepisem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015r. poz. 163 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2015r. Rada Gminy Miedźna podjęła uchwałę Nr XIII/62/2015 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. Organ nadzoru stwierdza, iż Rada, przyjmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła delegacji ustawowej, wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy. Przepisem tym Rada zobowiązana została w pierwszej kolejności do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Tymczasem zaskarżona uchwała nie normuje tych kwestii. Rada Gminy Miedźna w § 1 i 2 uchwały zawarła natomiast postanowienia, będące powtórzeniem przepisów ustawowych, dotyczące zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego wymienionych świadczeń. Jednocześnie – mimo, iż wprost z przepisów ustawy wynika zarówno decyzyjny sposób przyznawania świadczeń, jak i wnioskowy tryb postępowania, Rada w § 3 ust. 1 uchwały powieliła regulacje wynikające art. 102 ust. 1, art. 106 ust. 1 i 4 ustawy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (vide; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.06.1992r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 14.10.1999r., I SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28.02.2003r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 25.03.2003r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29.09.2010r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (wyrok NSA z 30.09.2009r., II OSK 1077/09, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011r., sygn. akt II SA/WR 300/11, wyrok NSA z dnia 08.04.2008r., II OSK 370/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Nadto w § 3 ust. 3 uchwały Rada wskazała elementy decyzji administracyjnej, modyfikując postanowienia art. 50 ust. 5 ustawy, do czego nie była umocowana. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23.02.2005r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Rada Gminy nie określiła także w sposób właściwy szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (§ 5 uchwały). W ocenie organu nadzoru, prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w powyższym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z opłat. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miedźnej, rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze w oparciu o takie ustalenia Rady dokona oceny, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności obligujące do zastosowania ulgi i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). Brak określenia jasnych przesłanek uzasadniających ww. zwolnienia od ponoszenia opłat za usługi w uchwale będącej aktem prawa miejscowego skutkować będzie dowolnością w rozstrzyganiu spraw. Wskazać również należy, iż nakaz określenia omawianych warunków wyklucza stworzenie otwartego katalogu sytuacji, pozwalających na takie zwolnienie - jak to zostało ujęte w kwestionowanym przepisie.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/62/2015 Rady Gminy Miedźna z dnia 25 września 2015r. należy uznać za uzasadnione i konieczne. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Miedźna
- 2) a/a.