



URZĄD GMINY
w Tuszowie Narodowym
Wpl. data: 27-04-2020
Nr. 3007 zał.
Podpis: [signature]

P. T. Uspenski
P. M. Trzaska - kopie

WOJEWODA PODKARPACKI

Rzeszów, 2020-04-21

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.129.2020

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1707 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVII/132/2020 Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 16 marca 2020 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 Tuszów Narodowy w dniu 16 marca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XVII/132/2020 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 ta została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 24.03.2020 r. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art.50 ust.6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Stanowienie aktów prawa miejscowego (a takim aktem jest m.in. uchwała 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) wymaga wykonania dyspozycji ustawowej w całości, aby taki akt mógł zostać uznany za zgodny z prawem. Niewypełnienie w całości dyspozycji przepisu upoważniającego lub przekroczenie jego zakresu stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, 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. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób i w takim zakresie przedmiotowym, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż 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.

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru zwrócił uwagę na to, że w jej treści nie znalazły się uregulowania wszystkich objętych przepisem upoważniającym kwestii a wprowadzono jednocześnie zapisy nie objęte dyspozycją ustawową.

Wszelkie odstępstwa od zakreślonego katalogiem sformułowanym w przepisie ustawowym zakresu uregulowań wskazanych dla rady gminy przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego (jakim jest określenie 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) co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania takiej uchwały z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktu prawa miejscowego bez wypełnienia lub z przekroczeniem dyspozycji ustawowej.

Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych (wyroki: NSA z dnia 8.11.2012 r. sygn.. akt II OSK 2012/12, WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r. sygn..akt IV SA/Po 748/13, WSA w Szczecinie z dnia 18.04.2013 r. sygn.. akt II SA/Sz 238/13).

Nie ulega wątpliwości, że organ administracji publicznej jakim jest rada gminy jest zobligowana do przestrzegania ściśle zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów prawa miejscowego, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna precyzyjnie wypełniać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do określonego działania. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też niewykonanie w całości wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważył, że w § 1 ust.1 rada gminy, modyfikując zapis art.50 ust.1 w/w ustawy, wskazała jedynie ustawowe warunki przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Ponadto w żadnym z następnych zapisów uchwały również nie zawarto konkretnych, innych niż wymienione w ustawie, warunków przyznania przedmiotowych usług, nie wypełniając w ten sposób normy ustawowej upoważniającej do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych rodzajów pomocy osobom tego wymagającym. Jednocześnie rada umieszczając w uchwale zmienioną treść uregulowania ustawowego naruszyła przepis § 143 i § 4 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz.283 z późn. zm.).

Z kolei ustalenie przez radę w §1 ust. 2 i 3 kwestii zakresu usług opiekuńczych i sposobu ich świadczenia nie jest objęte dyspozycją ustawową stanowiącą podstawę prawną przedmiotowej uchwały. Również wskazanie zawarte w § 1 ust.4 dotyczące podmiotu przyznającego usługi i treści decyzji administracyjnej wydawanej w tym przedmiocie nie należą do zadań rady gminy wskazanych w przepisie upoważniającym do podjęcia analizowanej uchwały.

Poza dyspozycją ustawową jest również określanie przez radę ustalanie sposobu potwierdzania realizacji usług opiekuńczych co jest przedmiotem § 3 ust.2 w/w uchwały.

Kolejno zapis § 3 ust.4 nie mieści się w dyspozycji ustawowej dotyczącej określenia trybu pobierania opłat za usługi w zakresie ustalania terminu wnoszenia opłat tj „do 15-go dnia następnego miesiąca”.

Zgodnie z art.50 ust.6 ustawy o pomocy społecznej rada jest upoważniona do ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze. Delegacja do ustalenia szczegółowych warunków zwolnienia nie zostaje wypełniona przez określenie użyte w § 4 badanej uchwały czyli zwrot „ w szczególnie uzasadnionych przypadkach Kierownik Ośrodka”. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, stanowi konstytucyjne źródło prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób przekazywać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy innemu podmiotowi. W związku z powyższym z naruszeniem delegacji ustawowej wprowadzony został zapis § 4 w/w uchwały. Rada gminy nie może w drodze uchwały regulować w ten sposób zagadnień jej przypisanych bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Niewypełnienie przez Radę Gminy Tuszów Narodowy normy zapisu upoważniającego w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat a także przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie ustalania treści decyzji administracyjnej w sprawie przyznawania takich usług, sposobu potwierdzania ich wykonania oraz trybu pobierania opłat za realizację przyznanych usług organ nadzoru kwalifikuje jako istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy Tuszów Narodowych Nr XVII/132/2020 z dnia 16 marca 2020 r. jest konieczne i uzasadnione.

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

Wojewoda Podkarpacki
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

- 1/ Wójt Gminy Tuszów Narodowy,
- 2/ Przewodniczący Rady Gminy Tuszów Narodowy.