



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1469



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.129.4.2014.JW1

Wrocław, dnia 11 marca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały nr XXXIX/5/14 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie określenia zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej z zakresu zadań własnych oraz zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, § 1, § 3, § 4 załącznika nr 1 do tej uchwały oraz załącznika nr 2 do tej uchwały, a także jej tytułu we fragmencie „oraz zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 41 pkt 2, art. 50 i art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 17 lutego 2014 r. uchwałę w sprawie określenia zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej z zakresu zadań własnych oraz zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 20 lutego 2014 r. Pismem z dnia 28 lutego 2014 r., które wpłynęło do Wojewody Dolnośląskiego 3 marca 2014 r. dokonano sprostowania treści przesłanej pierwotnie uchwały.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 2 uchwały wraz z załącznikiem nr 2 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 1 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 i art. 41 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 3 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej;

– § 3 ust. 3 i 4 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz art. 359 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 3 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 i art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 4 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 i art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.);

– § 2 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 102 ustawy o pomocy społecznej;

– § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego;

– § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej;

– § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej;

– § 3 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej;

– § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 107 ust. 3 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 75 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 107 ust. 5b i 5d ustawy o pomocy społecznej;

– § 5 załącznika nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju wykonywała dwa upoważnienia ustawowe - zawarte w art. 50 ust. 6 oraz w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Są to niezależne delegacje do stanowienia aktów prawa miejscowego i w sposób techniczno-legislacyjny zostały wyodrębnione w treści uchwały (w postaci dwóch załączników. Konieczne jest zatem odrębne wskazanie na wadliwości uchwały w odniesieniu do każdego z obu jej części.

I. W pierwszej kolejności należy odnieść się do § 2 uchwały oraz jej załącznika nr 2 wskazując, że na mocy art. 50 ust. 6 ustawy organ stanowiący gminy określa 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.

W oparciu o analizę porównawczą tej delegacji ustawowej z przepisami uchwały, stwierdzić należy, że uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący gminy nie może bowiem pominąć regulacji kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania.

Organ stanowiący gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Oznacza to konieczność ustalenia przez radę gminy (tu: Radę Miejską) wysokości kosztu usług opiekuńczych w przedmiotowej uchwale. Każdy zainteresowany powinien, w oparciu o uchwałę, mieć możliwość ustalenia kosztu przyznawanej przez gminę pomocy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., IV SA/Wr 27/05, LEX nr 886955, wyrok WSA z dnia 14 lutego 2006 r., IV SA/Wr 600/04, LEX nr 219825 oraz wyrok WSA z dnia 3 marca 2014 r., IV SA/Wr 412/13, niepublikowany).

Tymczasem w przedmiotowej uchwale nie określono wysokości opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych ani specjalistycznych usług opiekuńczych, a tym samym uchwała nie reguluje kwestii opłaty za te usługi w sposób kompleksowy. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

II. W zakresie zasad zwrotu wydatków na pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne samodzielzenie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu w części lub całości kwoty zasiłków lub wydatków na pomoc rzeczową Organ Nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem przepisów § 1, § 3, § 4, § 5 załącznika nr 1 do uchwały.

1. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, w § 1 załącznika nr 1 do uchwały, zawarła następującą regulację:

„§ 1. 1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, może być przyznany zasiłek okresowy, zasiłek celowy, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie lub pomoc rzeczową, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłków lub wydatków na pomoc rzeczową.

2. Za szczególnie uzasadnione przypadki uważa się: 1) sytuacje związane z ratowaniem zdrowia i życia, 2) wydatki na zakup leków, pokrycie kosztów leczenia i rehabilitacji, 3) zakup opału w okresie grzewczym, 4) zdarzenie losowe”.

Tymczasem, na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, radzie gminy przysługuje kompetencja do określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej – usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Oznacza to, że § 1 załącznika nr 1 do uchwały – określający warunki na jakich osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej następuje przyznanie świadczeń z pomocy społecznej – nie pokrywa się z normą kompetencyjną ujętą w art. 96 ust. 4 ustawy. Nie dotyczy on bowiem zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Prowadzi to do wniosku, że wskazane przepisy zostały podjęte bez podstawy prawnej, tym samym z istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić trzeba, że § 1 załącznika nr 1 do uchwały dotyczy materii, która została już określona ustawowo (regulacją art. 41 ustawy o pomocy społecznej), wobec czego Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie posiadała upoważnienia do ponownej regulacji tej kwestii. Potwierdza to fakt przekroczenia kompetencji.

Zgodnie z art. 41 ustawy o pomocy społecznej: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany: 1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi, 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową”. Wskazać należy zatem, że podejmując § 1 załącznika nr 1 uchwały dokonano nie tylko przekroczenia delegacji ustawowej, ale wkroczone w zakres materii ustawowej.

Co prawda art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wskazuje radę gminy jako organ właściwy, ale jedynie do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Organ Nadzoru zauważa przy tym, że zakresy upoważnienia z art. 43 ust. 10 oraz art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, są częściowo ze sobą zbieżne (na podstawie pierwszego mają być ustanawiane warunki i tryb zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, na podstawie drugiego zasady zwrotu wydatków na zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie), jednak nie sposób uznać, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju mocą kwestionowanej uchwały realizowała także kompetencję z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. W uchwale tej nie można bowiem wyodrębnić ani wysokości, ani trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Nie można zatem przyjmować, że uchwała ta może uregulować szczegółowe warunki przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Co więcej, wskazanie jakie przypadki uzasadniają przyznanie pomocy w formie zasiłku na usamodzielnienie – w sposób w jaki uczyniono to w § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały – nie może być uznany za określenie szczegółowych warunków przyznawania zasiłku na usamodzielnienie. Organ Nadzoru uznał tym samym, że § 43 ust. 10 nie może stanowić podstawy dla żadnego z przepisów uchwały, nie dlatego, że nie został on wskazany w podstawie prawnej uchwały, lecz dlatego, że uchwała zawartej w nim delegacji ustawowej nie realizuje.

W dalszej kolejności zaznaczyć należy, że błędnie powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 41 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, nie może służyć Radzie Miejskiej za podstawę do stanowienia przepisów prawa. Rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielanych świadczeń z pomocy społecznej, o jakich mowa w art. 41 ustawy o pomocy społecznej, o które mogą ubiegać się osoby przekraczające kryterium dochodowe, jest podejmowane przez organ pomocy społecznej w ramach uznania administracyjnego. Jest to zatem przepis skierowany bezpośrednio do organu pomocy społecznej, który będzie go stosował i wykonywał, nie zaś do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo można wskazać, że w art. 41 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca celowo posłużył się nieostrym sformułowaniem w postaci „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, aby w ten sposób pozostawić pewną swobodę dla organu, który będzie podejmował w tej sprawie decyzję. O tym, czy mamy do czynienia ze „szczególnie uzasadnionym przypadkiem” każdorazowo rozstrzyga bowiem organ orzekający w sprawie, po rozważeniu wszystkich istotnych okoliczności, w oparciu o wszechstronnie zebrany materiał dowodowy (porównaj: wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., I OSK 865/11, LEX nr 1131516).

W odniesieniu do § 1 załącznika nr 1 do uchwały należy również zaznaczyć, że niektóre świadczenia z pomocy społecznej podlegają zwrotowi, jednakże rodzaje wydatków podlegających zwrotowi oraz podmioty zobowiązane do ich zwrotu zostały ściśle określone w ustawie. Tym samym Rada Miejska

nie posiada upoważnienia do stanowienia, które świadczenia z pomocy społecznej oraz jakie z wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, podlegają zwrotowi. Niewątpliwie podstawy dla takiego działania Rady Miejskiej nie może stanowić art. 96 ust. 4 ustawy. W art. 41 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wyraźnie wskazał, że takie świadczenia z pomocy społecznej jak: zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa są przyznawane, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania 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. Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Ze względów uzasadnione jest stwierdzenie wydania § 1 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

2. Regulacje § 3 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały stanowią: „1. Zwrot kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie oraz wydatków poniesionych na pomoc rzeczową może nastąpić jednorazowo lub w ratach.

2. Pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego ustala sytuację osobistą, dochodową i majątkową osoby i rodziny ubiegającej się o świadczenia zwrotne i wnioskuje w jakim zakresie i jaka część wydatków podlega zwrotowi”.

Unormowania te należy uznać za istotnie naruszające prawo ponieważ są niezgodne z przepisami ustawowymi. W art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazano sytuacje, w których może nastąpić ratalna spłata wydatków na świadczenia socjalne. Zgodnie z tym przepisem rozłożenie zwrotu należności na raty może nastąpić w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy. Przepis uchwały nie czyni takiego zastrzeżenia, a tym samym modyfikuje postanowienia ustawodawcy.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

W tej samej jednostce redakcyjnej ustawy o pomocy społecznej wskazano, że odstąpienie od żądania zwrotu, a także odroczenie terminu płatności albo rozłożenie na raty może nastąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej. Tym samym nie można stanowić przepisów prawa miejscowego o takiej treści, jak w § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały. Pracownik socjalny nie może zostać wskazany, jako właściwy do występowania z wnioskiem dotyczącym zwrotu wydatków, przy jednoczesnym pominięciu tożsamego uprawnienia osoby zainteresowanej. Taka regulacja błędnie sugeruje bowiem, że pracownik

socjalny ośrodek pomocy społecznej jest jedynym właściwym w tej sprawie, podczas gdy stosowne uprawnienie, przyznane w ustawie, ma również osoba zainteresowana.

W ocenie Organu Nadzoru, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie miała uprawnienia do wprowadzania przedmiotowych regulacji. Przepisy te w sposób istotny naruszają bowiem prawo.

3. W § 3 ust. 3 i 4 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju postanowiła: „Obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość kwoty podlegającej jednorazowemu zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokość rat i terminy ich zwrotu Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej ustala każdorazowo w indywidualnej decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia, z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o przyznanie świadczenia. Od zwracanych wydatków nie nalicza się „odsetek” oraz „Zwrot zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie oraz wydatków poniesionych na pomoc rzeczową dokonuje się w sposób wskazany w decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3”.

Z treści przepisu art. 96 ust. 4 ustawy wynika, że organ stanowiący podejmuje uchwały w sprawie „zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej”. W pojęciu „zasad” nie mieści się zaś ustalanie składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytucyjnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia wyznaczające treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (porównaj: J. Borkowski, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r., s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można natomiast domniemywać, ani jej konstruować w oparciu o ogólne sformułowania ustawowe (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., IV SA/Wr 26/05, LEX nr 886950).

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej), a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi regulacjami aktu prawa miejscowego. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, opierając się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców. To na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, aby w ramach procesu stosowania prawa, dokonał konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

Zaprezentowane stanowisko Organu Nadzoru jest spójne z linią orzecniczą przyjętą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2007 r., IV SA/Wr 67/07, LEX nr 322165).

Należy zatem stwierdzić, że istotnie naruszają prawo przepisy § 3 ust. 3 i 4 załącznika nr 1 do uchwały ponieważ określają, że decyzja administracyjna o przyznaniu świadczenia zawierać ma treści określające obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową, wysokość kwoty podlegającej jednorazowemu zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokość rat i terminy ich zwrotu, a także sposób zwrotu zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie oraz wydatków poniesionych na pomoc rzeczową.

Odnośnie treści zdania drugiego § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: „Od zwracanych wydatków nie nalicza się odsetek”, podkreślić trzeba, że wysokość kwoty podlegającej zwrotowi winna być taka sama jak określona w decyzji przewidującej zwrot świadczenia, w szczególności zaś nie można jej powiększać o dodatkowe opłaty, w tym odsetki ustawowe. Zgodnie z art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu. Zdaniem Organu Nadzoru ustawa o pomocy

społecznej nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania, w ramach przedmiotowej uchwały, regulacji dotyczących możliwości naliczania odsetek od zwracanych wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Tym samym nie ma uprawnienia do tego, by decydować o nienaliczaniu odsetek. Działanie takie wykracza poza ustawową kompetencję z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, co przesądza o tym, że kwestionowany fragment został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

4. W § 3 ust. 5 wskazano, że „w przypadku nie zwrócenia wydatków w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3 należności z tego tytułu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wraz z należnymi odsetkami”.

Regulowanie trybu działania organu w przypadku nie zwrócenia wydatków w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej nie należy do zakresu kompetencji przyznawanej organowi stanowiącemu gminy. Nie jest to bowiem regulacja dotycząca zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, lecz sytuacja braku zwrotu tych wydatków. Przekroczona została zatem delegacja prawodawcza.

Stanowisko to potwierdza także regulacja ustawowa. Kwestia ta została bowiem unormowana przez ustawodawcę w art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie jest rolą Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju powielanie tych regulacji w oderwaniu od ustawowego kontekstu. Należy zatem stwierdzić, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju naruszyła kompetencję z art. 96 ust. 4, a ponadto wkroczyła w zakres materii ustawowej.

Aktualne są też uwagi poczynione w punkcie II.3. niniejszego rozstrzygnięcia o braku kompetencji organu stanowiącego gminy do decydowania o naliczaniu odsetek.

5. Zgodnie z § 4 załącznika nr 1 do uchwały: „W uzasadnionych przypadkach związanych z trudną sytuacją materialną, zdrowotną lub rodzinną jeżeli zwrot świadczenia stanowiłby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania zwrotu kwoty udzielonego świadczenia lub rozłożyć kwotę podlegającą zwrotowi na raty, płatne miesięcznie nie dłużej niż przez okres 2 lat lub odroczyć termin zwrotu”.

Powyższa regulacja stanowi niedozwoloną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty”.

Jak wynika z powyższego to kierownik ośrodka pomocy społecznej podejmuje decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków oceniając, czy w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy zostały spełnione przesłanki z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji do decydowania w tym zakresie. Przyznana radzie gminy w art. 96 ust. 4 ustawy kompetencja prawodawcza dotyczy określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś zasad odstąpienia od żądania takiego zwrotu, o czym stanowi art. 104 ust. 4 ustawy. Materia spraw uregulowana w obu tych przepisach ustawy jest różna, w konsekwencji nie może być łączona, tym bardziej, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy.

Trzeba również wskazać, że zapis § 4 załącznika nr 1 do uchwały dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego. Regulacja tego przepisu nie jest bowiem tożsama z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a tym bardziej modyfikować regulacji ustawowych. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

III. Poza tym, Organ Nadzoru zwraca uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem przepisów określających zasady zwrotu wydatków na pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne samodzielzenie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu w części lub całości kwoty zasiłków lub wydatków na pomoc rzeczową (tj. załącznika nr 1 do uchwały).

Przede wszystkim, ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu gminy prawo określenia: 1) szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), 2) szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), 3) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, 4) trybu pobierania opłat.

Szereg wskazanych poniżej przepisów załącznika nr 2 do uchwały (§ 1 ust. 2, § 2, § 3, § 5) zostało ustanowionych z przekroczeniem tak wyznaczonego upoważnienia. Tym samym w sposób istotny naruszony został art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji RP.

W tym miejscu ponownie należy powołać konstytucyjne obowiązki działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Oznaczają one bowiem zarówno wskazywany wcześniej nakaz pełnej realizacji delegacji do stanowienia prawa miejscowego, jaki i zakaz wykraczania poza zakres upoważnienia oraz konieczność takiego realizowania każdej normy kompetencyjnej, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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. Należy przy tym przychylić się do stanowiska, że akty prawa miejscowego „muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych; [...] akt podustawowy musi być niesprzeczny zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której został wydany, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii” (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Z tego względu Organ Nadzoru stwierdza, że § 1 ust. 2, § 2, § 3, § 5 załącznika nr 2 do uchwały) zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, naruszając tym samym art. 94 Konstytucji RP, a ponadto w sposób istotny naruszają także inne przepisy ustawowe. W tym zakresie należy wskazać na poniższe argumenty.

1. W § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały wskazano, że pomoc w formie usług opiekuńczych organizuje Ośrodek Pomocy Społecznej, który może zawrzeć umowę na ich wykonanie z podmiotami świadczącymi tego typu usługi.

W kompetencji prawodawczej, na podstawie której ustanowiono kwestionowaną uchwałę nie znalazło się prawo do wskazywania podmiotu organizującego usługi opiekuńcze, a tym bardziej do określania możliwości *outsourcingu* przez niego usług opiekuńczych. Przekroczono zatem zakres upoważnienia.

Biorąc pod uwagę, że usługi opiekuńcze są świadczeniami pomocy społecznej, a na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zadania z zakresu pomocy społecznej należą do sfery zadań publicznych, można wskazać, że to ustawa reguluje możliwość zawierania umów z podmiotami świadczącymi usługi opiekuńcze. Prawodawca miejscowy nie może, naruszając hierarchię aktów prawnych, upoważniać podmiot publiczny do zawarcia umowy, którą podmiot ten może zawierać w oparciu o upoważnienie ustawowe (i na zasadach ustawowo określonych). Z treści uchwały wynika, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju przyznała ośrodkowi pomocy społecznej prawo zawierania umów z podmiotami świadczącymi usługi opiekuńcze. Jednocześnie nie zostały wskazane żadne zasady zawierania takich umów, co sugeruje wprowadzenie przez organ stanowiący gminny swobody umów w tym zakresie. Tym samym naruszony zostały przepisy art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiące, że organy administracji publicznej powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 tej ustawy, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie, co następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Rada Miejska nie może stanowić przepisów nie-

uwzględniających możliwości zawierania usług w oparciu o przepisy ustawowe – w tym, na przykład, w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia takich przepisów ustawowych.

2. W § 2 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że świadczenia pomocy usługowej udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub bądź innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej. Oznacza to, że przyznawanie świadczeń w postaci usług opiekuńczych ograniczone zostało wyłącznie do działania na wniosek. Tymczasem zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej pomoc społeczna może być udzielana również z urzędu. Tym samym, wskazaną wyżej regulacją nie tylko przekroczono zakres upoważnienia ustawowego, ale również dokonano modyfikacji art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

W zakresie przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych organ stanowiący gminy został upoważniony jedynie do określenia szczegółowych warunków ich przyznawania. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o przyznaniu usług. Dlatego też za wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego należy uznać ustanowienie regulacji odnoszących się do podmiotów uprawnionych i sposobu wszczęcia postępowania w zakresie przyznania usług.

Ponadto w omawianym przypadku doszło do modyfikacji art. 102 ustawy o pomocy społecznej. Ustawa ta wskazuje, że świadczenia z pomocy społecznej (a więc m.in. usługi opiekuńcze) są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Tymczasem przyjęta przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju regulacja wyłącza możliwość działania z urzędu. Wprowadzony przepis należy więc uznać za modyfikujący art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

Jak już wskazywano, modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

3. Regulacja § 2 ust. 2 stanowi, że Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej określa w drodze decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia w zakresie usług opiekuńczych, wysokości odpłatności za świadczenie oraz zakres i rodzaj świadczonych usług.

Powtórzyć należy, że przepis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Nie mieści się w nim bowiem kompetencja do regulowania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, ani do upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji w przedmiocie świadczenia w zakresie usług opiekuńczych.

Normowanie obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej o przyznaniu usług opiekuńczych stoi w sprzeczności z art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 to narusza prawo w sposób istotny.

Co więcej, w sposób istotny naruszony został także art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z nim to 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.

Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do generalnej normy zawartej w przepisie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą to rada gminy jest uprawniona do upoważniania m.in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Relacja obu rozpatrywanych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy nie jest uprawniona do udzielenia kierownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, do których – zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej – zalicza się m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych. Tym samym Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, przyjmując przedmiotowy przepis, w sposób istotny naruszyła art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

4. W § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono, że usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się: 1) osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy osoby drugiej, a jest jej pozbawiona, 2) osobie, która wymaga pomocy innych osób a rodzina a także osoby wspólne zamieszkujące nie mogą jej takiej pomocy zapewnić.

Regulacja ta narusza prawo w sposób istotny nie tylko dlatego, iż jej treść nie mieści się w upoważnieniu do wydania kwestionowanej uchwały, ale także dlatego, że ustawodawca w sposób arbitralny i wyczerpujący uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie przedmiotowego świadczenia. Omawiany przepis uchwały wkracza zatem w zakres materii ustawowej, a z porównania jego treści z treścią art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej (zgodnie z którą 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, a 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) w sposób jednoznaczny wynika, że modyfikuje on postanowienia ustawy.

Zastosowanie znajdzie w tym miejscu wskazana wyżej argumentacja wykazująca niedopuszczalność modyfikowania przepisów ustawy w akcie prawa miejscowego. Tym samym kolejny rodzaj naruszenia prawa przez § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały uzasadnia nieważność omawianej regulacji.

5. W § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały określono, że usługi opiekuńcze obejmują między innymi pomoc w zakresie: 1) zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych (codzienne zakupy, dokonywanie opłat związanych z codziennym funkcjonowaniem i eksploatacją lokalu, przygotowywanie posiłków, pranie bielizny osobistej i pościelowej), 2) podstawowej opieki higienicznej i pielęgnacji, 3) zapewnienia kontaktów z otoczeniem, 4) inne czynności wynikające z rozeznaczonych istniejących potrzeb.

Z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do wskazywania jaką pomoc obejmują usługi opiekuńcze, a tym samym – wprowadzając regulację poza zakresem upoważnienia – naruszono przepis ustawowy. Naruszony został także art. 50 ust. 3, który stanowi, że usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Przepis ten został przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju zmodyfikowany i to kilkuaspektowo.

Po pierwsze, poprzez stworzenie katalogu czynności (codzienne zakupy, dokonywanie opłat związanych z codziennym funkcjonowaniem i eksploatacją lokalu, przygotowywanie posiłków, pranie bielizny osobistej i pościelowej) zdefiniowane został ustawowe pojęcie pomocy w zakresie zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych.

Jest to istotne naruszenie prawa, ponieważ wprowadzając do aktu prawnego określone zwroty ustawodawca nadaje im określone znaczenie. Należy je interpretować zgodnie powszechnie przyjętymi zasadami wykładni prawa, a żaden podmiot – w tym także Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju – nie ma kompetencji do tworzenia ich definicji legalnej. Organ ten nie jest władny stwierdzać, jakie czynności służą zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, a jakie nie.

Wątpliwe jest, czy katalog taki można ustalić na poziomie aktu generalno-abstrakcyjnego, to jest abstrahując od indywidualnej sytuacji każdego świadczeniobiorcy. Nie to jednak stanowi o wadliwości omawianej regulacji uchwały we wskazanym aspekcie, lecz wejście prawodawcy miejscowego w nienależne mu kompetencje tworzenia definicji legalnych ustawowych pojęć. Takie działanie zawsze należy oceniać jako istotne naruszenie prawa powodujące nieważność przepisu.

Po drugie, zaliczenie do usług opiekuńczych podstawowej opieki higienicznej i pielęgnacji, jest ograniczeniem zakresu usług opiekuńczych wskazanych w ustawie. Ustawodawca nie ogranicza ich bowiem wyłącznie do opieki higienicznej i pielęgnacji, która jest podstawowa, lecz wskazuje na każdy rodzaj opieki higienicznej (bez ograniczenia), oraz na taką pielęgnację, która jest zlecona przez lekarza. Można zatem wskazać, że w pierwszym zakresie (opieki higienicznej) ograniczono ustawowo przyznane usługi opiekuńcze, w drugim zaś (pielęgnacji) wkroczone w zastrzeżone dla lekarza kompetencje do określania jej zakresu. W obu przypadkach prawodawca miejscowy istotnie i rażąco naruszył art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Po trzecie, modyfikacją ustawy jest wskazanie, że usługi opiekuńcze obejmują zapewnianie kontaktów z otoczeniem. W sposób jednoznaczny ustawodawca chciał odróżnić zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną oraz pielęgnację od zapewniania kontaktów z otoczeniem. Tylko wobec tych ostatnich poczynił bowiem zastrzeżenie, że mają być one świadczone „w miarę możliwości”.

Potwierdza to trafność powołanego wcześniej stanowiska, że powtarzanie regulacji ustawowej, bez kontekstu w którym się ona znajduje, może być równoznaczne z jej modyfikacją. Nie sposób zaaprobować takiego brzmienia omawianego przepisu uchwały, który powtarzając wrywany z kontekstu fragment w sposób istotny ją narusza.

Po czwarte, otwarto ustawowy katalog usług opiekuńczych wskazując, że obejmują one pomoc w zakresie innych czynności wynikających z rozeznaczonych istniejących potrzeb. Oczywiście jest zaś, że prawodawca miejscowy nie może rozszerzać zamkniętych katalogów ustawowych, a tym bardziej czynić z nich katalogów otwartych. Także w ten sposób prawodawca miejscowy wkroczył w kompetencje ustawodawcy i naruszył w sposób oczywisty, rażący i istotny art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

6. Zgodnie z regulacją § 3 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały, usługi opiekuńcze wykonywane są w dni powszednie w lokalu świadczeniobiorcy.

W zakresie upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu gminy nie leży wskazywanie czasu i miejsca wykonywania usług opiekuńczych. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju przekroczyła więc przyznaną kompetencję. Podejmując wskazaną regulację bezpośrednio naruszono także art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, w którym unormowano, że rolą ośrodka pomocy społecznej jest wskazanie miejsca świadczenia. Oznacza to, że nie mając do tego upoważnienia, organ stanowiący gminy wkroczył w kompetencje innego podmiotu, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

Niczym nieuzasadnione jest także ograniczenie wykonywania usług opiekuńczych do dni powszednich. Zakres usług opiekuńczych określany dla konkretnej osoby przy ich przyznawaniu może bowiem wskazywać na konieczność wykonywania usług opiekuńczych także w inne niż powszednie dni. Należy zatem uznać, że także w tym zakresie regulacja podjęta przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju jest sprzeczna z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

7. W § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały unormowano, że podstawą do wydania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania usługi jest wywiad środowiskowy przeprowadzony przez pracownika Ośrodka Pomocy Społecznej oraz złożenie oświadczenia majątkowego.

Również ten przepis uchwały narusza w sposób istotny prawo zarówno ze względu na przekroczenie upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (nie zawiera ono możliwości wskazywania podstaw wydania decyzji), jak i naruszenia regulujących przedmiotową kwestię przepisów ustawy.

W art. 107 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wskazano, że rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie może zatem wskazywać odmiennie, że przeprowadzającym wywiad środowiskowy ma być pracownik Ośrodka Pomocy Społecznej. Kto jest pracownikiem socjalnym, a tym samym, kto może przeprowadzać wywiad środowiskowy, reguluje ustawa o pomocy społecznej (patrz: art. 106-123). Nie każdy pracownik ośrodka pomocy społecznej musi być pracownikiem socjalnym. Nie każdy pracownik ośrodka pomocy społecznej ma więc uprawnienia do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Z kolei w art. 107 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej uregulowano, że to pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy może domagać się od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Tym samym omawiany przepis uchwały jest mo-

dyfikacją ustawy, która oświadczenie o dochodach traktuje jako fakultatywny, a nie obligatoryjny element zbierania informacji o osobie ubiegającej się o świadczenia socjalne i do decyzji osoby przeprowadzającej wywiad środowiskowy pozostawia to, czy oświadczenia takiego się domagać.

Ponadto, zgodnie art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Zatem wprowadzoną regulację należy ocenić nie tylko w kontekście sprzeczności z ustawą o pomocy społecznej, ale również w świetle przepisów postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje w art. 75, że katalog środków dowodowych jest otwarty. Tym samym ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest z tym przepisem sprzeczne (porównaj: wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91, LEX nr 10275).

Nie można zatem – bez wyraźnej podstawy zawartej w ustawie – ustalić, że pewne fakty mogą być udowodnione wyłącznie za pomocą ściśle określonych dowodów. Tymczasem przepis § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały w istocie uzależnia możliwość przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych od przedstawienia dokumentu wskazującego określony stan rzeczy, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (przy uwzględnieniu wskazanego wyżej uprawnienia z art. 107 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej) w toku prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie przyznania świadczeń w postaci usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Warto powołać też art. 107 ust. 5b i 5d ustawy o pomocy społecznej, który zawiera katalog dokumentów, na podstawie których ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny. Jest wśród nich oświadczenie o stanie majątkowym. Jednak to nie od organu stanowiącego gminy zależy, czy właśnie ten dokument będzie każdorazowo zaświadczał o uprawnieniu do pomocy w postaci usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.

Powyższe oznacza, że § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały w sposób istotny narusza art. 107 ust. 3 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 107 ust. 5b i 5d ustawy o pomocy społecznej.

8. Regulacja § 5 załącznika nr 2 do uchwały stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego można częściowo lub całkowicie zwolnić z ponoszonej odpłatności za świadczone usługi, w szczególności ze względu na: 1) konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt członka w domu pomocy społecznej, ośrodków wsparcia lub innej placówce, 2) korzystanie z usług więcej niż jednej osoby w rodzinie, w tym co najmniej jednej przewlekle chorej, 3) zdarzenie losowe.

Zgodnie z tym przepisem uchwały zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze w sytuacjach wskazanych w tym przepisie może nastąpić wyłącznie na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Jak już zostało wskazane, zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy pomocy społecznej, 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 zatem kwestia normowania trybu zwolnienia z takich opłat, w tym również problematyka katalogu podmiotów, na wniosek których takie zwolnienie może być dokonane. Uchwalając omawiany przepis przekroczono zatem upoważnienie ustawowe.

Wskazać jednak należy, że przedmiotowa regulacja uchwały narusza również powoływany już wcześniej art. 102 ustawy o pomocy społecznej, który wyraźnie określa krąg podmiotów mogących wnioskować o udzielenie świadczeń pomocy społecznej. Kwestionowany przepis uchwały reguluje tę kwestię w sposób odmienny, ponieważ wyklucza możliwość przyznania zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze z urzędu albo na wniosek innych osób niż sam zainteresowany i jego przedstawiciel ustawowy.

Ponadto – 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 Miejskiej upoważnienia do podjęcia uchwały. 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 § 5 załącznika nr 2 do uchwały w obrocie prawnym.

W związku z powyższym uznać należy, że kwestionowany fragment uchwały w sposób istotny narusza także art. 50 ust. 6 oraz art. 102 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 2 Konstytucji RP.

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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska