Warszawa, 27 listopada 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.207.2020.MW

**Rada Gminy Pokrzywnica**

**Aleja Jana Pawła II nr 1**

**06-121 Pokrzywnica**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Gminy Pokrzywnica Nr XIX/132/2020 z dnia 12 listopada 2020 r. *w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania,* **w części**, w zakresie ustaleń:§ 2; § 4, w odniesieniu do błędnej numeracji ustępów oraz § 5 ust. 2.

**Uzasadnienie**

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała, m.in. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876), zwanej dalej: „u.p.s.”, 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.

W § 2 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że:

„*1. Usługi przyznawane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.*

*2. Przyznanie pomocy w formie usług następuje w drodze decyzji administracyjnej określającej: rodzaj, liczbę godzin w miesiącu, zakres usług, miejsce i termin świadczenia usług oraz wysokość odpłatności i termin płatności.*

*3. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedzone jest przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, w wyniku którego ustalona zostaje sytuacja osobista, rodzinna, dochodowa i majątkowa.”*

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że brak jest delegacji dla Rady do regulowania kwestii dotyczących: wskazania osób uprawnionych do złożenia wniosku, elementów decyzji administracyjnej oraz procedury administracyjnej.

Kwestie dotyczące osób uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie usług opiekuńczych i specjalistycznych, regulują przepisy u.p.s. Zauważyć należy, że ustawodawca w [art. 50 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(50)ust(1)&cm=DOCUMENT) i [2](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(50)ust(2)&cm=DOCUMENT) u.p.s. w sposób arbitralny i wyczerpujący uregulował krąg osób mogących się ubiegać o przyznanie tego rodzaju świadczeń. Rozpatrując powyższe przez pryzmat normy kompetencyjnej (art. 50 ust. 6 u.p.s.), należy zauważyć, że Rada Gminy nie była upoważniona do regulowania w uchwale kwestii osób uprawnionych do przyznania świadczenia w postaci usług opiekuńczych bądź specjalistycznych usług opiekuńczych. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony postanowiła o kwestii stanowiącej już przedmiot regulacji przepisu ustawowego.

Ustalenie zawarte w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 102 u.p.s., który dotyczy wszczęcia postepowania w przedmiocie udzielenia świadczeń z pomocy społecznej. W świetle przywołanego artykułu świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (art. 102 § 1 u.p.s.). Ustawodawca przewiduje również możliwość przyznania pomocy społecznej z urzędu (art. 102 § 2 u.p.s.).

Z kolei elementy składowe decyzji administracyjnej określają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Zgodnie zatem z dyspozycją art. 107 §  1 k.p.a. decyzja administracyjna zawiera:

*„1) oznaczenie organu administracji publicznej;*

*2) datę wydania;*

*3) oznaczenie strony lub stron;*

*4) powołanie podstawy prawnej;*

*5) rozstrzygnięcie;*

*6) uzasadnienie faktyczne i prawne;*

*7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;*

*8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny;*

*9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.”.*

Zaznaczyć nadto należy, że przepisy szczególne mogą określać inne składniki, które miałaby zawierać decyzja administracyjna (art. 107 § 2 k.p.a.). Na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. możliwe jest odstąpienie od uzasadnienia decyzji, w sytuacji, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony; przy czym powyższe nie dotyczy decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Ponadto w świetle art. 107 § 5 k.p.a. organ wydający decyzję może odstąpić od jej uzasadnienia także w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

Na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. Rada Gminy uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający wyznacza zakres kompetencji Rady.

Przepis art. 50 ust. 6 u.p.s. upoważnia Radę Gminy do 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 warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, nie zaś do określania elementów decyzji administracyjnej.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw dla organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które decyzja ma zawierać.

Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z [art. 14](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(14)&cm=DOCUMENT) u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy [ustawy](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?cm=DOCUMENT) Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, rozdział 7 k.p.a. Należy więc stwierdzić, iż uchwała Rady nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach u.p.s. oraz w przepisach k.p.a.

Reasumując, regulacje § 2 załącznika do uchwały Rady należy uznać za wykraczające poza ramy upoważnienia ustawowego.

W § 4 załącznika do uchwały przesłanego do organu nadzoru Rada dokonała błędnej numeracji ustępów (po ust. 1 Rada wskazała ust. 1). W tym miejscu organ nadzoru wskazuje
na obowiązek przestrzegania przez Radę zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych
w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja kwestionowanej uchwały Rady Gminy
nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem
§ i cyfrą arabską bez kropki. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) ....... zz); zza, zzb .... Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret. Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Ponadto wadliwie skonstruowane normy prawne we wskazanym zakresie budzą wątpliwości organu nadzoru o tyle, że w pozostałych jednostkach redakcyjnych przedmiotowej uchwały dokonano prawidłowej numeracji.

Natomiast § 4 projektu załącznika do uchwały zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Pokrzywnica oraz § 4 załącznika do uchwały opublikowanej w dniu 19 listopada 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 11380) zawiera numerację zgodną z zasadami prawidłowej legislacji.

Wskazać w tym miejscu należy, że zasady ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akt prawa miejscowego - a takim jest bez wątpienia przedmiotowa uchwała - przekazywany jest celem jego promulgacji właściwemu wojewodzie, który w myśl art. 23 tejże ustawy wydaje wojewódzki dziennik urzędowy, przy czym bezspornym pozostaje fakt, że treść przekazanego do ogłoszenia aktu musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego przez organ gminy.

Rada Gminy przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej w tym zakresie tj.: akt prawny nie tylko nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, lecz także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu powinien być przejrzysty, przy czym dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie, zaś redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała, że w decyzji administracyjnej określa się warunki odpłatności za świadczenie w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wobec przywołanego wyżej ustalenia Rady Gminy organ nadzoru wskazuje, że z delegacji ustawowej nie wynika upoważnienie dla Rady Gminy do ustalenia elementów decyzji administracyjnej w drodze uchwały. Nie stanowią one bowiem warunków, o jakich mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s. Kwestia określenia elementów składowych decyzji administracyjnej pozostaje w gestii ustawodawcy.

Dochodząc do konkluzji, wobec podniesionych wyżej zarzutów uznać należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Innymi słowy do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z  poważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Wszelkie zatem uchwały podejmowane przez Radę Gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Niedopuszczalna jest zatem realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem (por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie
z 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/OI 1269/15).

Ponadto w wyroku z 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 166/18Z WSA w Poznaniu wskazał, że „*przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne*.”

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Konstanty Radziwiłł**Wojewoda Mazowiecki* */podpisano elektronicznie/* |