



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2013 r.

Poz. 1406



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.7.9.2013.SK2

Wrocław, dnia 15 lutego 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 stycznia 2013 roku nr XXXIII/279/2013 w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2013 roku Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XXXIII/279/2013 w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, zwaną dalej uchwałą. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 stycznia 2013 roku. W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że:

- § 4 ust. 4 narusza art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.),
- § 6 we fragmencie „zwłaszcza” narusza art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Uchwałą nr XXXIII/279/2013 Rada Miasta Bolesławiec określiła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się m. in. na art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 50 ust. 6 zawiera normę kompetencyjną, która stanowi, iż: „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 § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bolesławiec określiła warunki odpłatności, częściowej odpłatności, bądź zwolnienia z odpłatności za świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Określa się tam między innymi sposób odpłatności za wymienione usługi przez osoby z nich korzystające. Postanowione jest, że osoby te ponoszą odpłatność w zależności od posiadanych dochodów i sytuacji rodzinnej. Następnie Rada Miasta określa, że załącznikiem do uchwały jest tabela, według której będzie wyliczany poziom zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W ustępie 4 omawianego paragrafu Rada Miasta postanowiła, że cena 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wynika z umowy zawartej przez Ośrodek z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania. Tym samym Rada przekazała określenie wysokości kosztu usługi lub specjalistycznej usługi opiekuńczej na postanowienia umowy zawartej z usługodawcą realizującym zadania z zakresu świadczenia usług opie-

kuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Więc w tym przypadku gmina przenosi kwestię ustalenia wysokości kosztu usługi na umowę zawartą z podmiotem zewnętrznym.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Bolesławiec wypełnia kompetencję zawartą w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, którego treść mówi, 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. Zatem wskazać należy, że przytoczony przepis ustawy o pomocy społecznej stanowi, że to właśnie rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Oznacza to konieczność ustalenia przez radę gminy wysokości kosztu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w przedmiotowej uchwale. Organ stanowiący gminy nie może delegować kwestii ustalenia wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej innemu podmiotowi. Realizacja kompetencji wynikającej z ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze tak, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga odrębnego ustalenia kosztu godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Uzależniając wysokość kosztu omawianych usług od postanowień umowy zawartej z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania, nie jest możliwe prawidłowe ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty za konkretną usługę opiekuńczą wobec konkretnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Problem taki może powstać z przyczyny nieustalenia kosztu przedmiotowych usług przez właściwy, zobowiązany przez ustawę podmiot, czyli w tym wypadku Radę Miasta Bolesławiec.

Na stanowisku, że to właśnie organ stanowiący gminy ma obowiązek ustalenia konkretnego kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, stoi również orzecznictwo sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2006 r., postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych do właściwości innego organu jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Obowiązujący wyrażnie jedynie w stosunku do rozporządzeń konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych obejmuje także kompetencje do prawotwórstwa lokalnego. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyrażnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje nie wyposażonego. (IV SA/Wr 600/04). Podobne przesłanie zawiera inny wyrok tego samego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., który mówi, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 92 ust. 2 wprowadziła bezwzględny zakaz przekazywania upoważnień do wydawania rozporządzeń. Zasada wyrażona w tym artykule stanowi, że „Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji /.../ innemu organowi”. Jak z tego widać organ upoważniony musi działać sam, nie może kompetencje uzyskanych w drodze ustawy przekazać żadnemu innemu organowi. (...) Należy wobec treści tych przepisów przyjąć, iż zasady obowiązujące podmiot wydający rozporządzenie powinny także obowiązywać radę gminy. Skoro bowiem przepis § 143 odsyła projektującego akt prawa miejscowego do odpowiedniego stosowania działu V cyt. zasada § 116 zabrania zamieszczania w rozporządzeniu przepisu niezgodnego nie tylko z ustawą (IV SA/Wr 27/05). Cytowana zasada znajdująca się w § 116 głosi, że w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Przywołane w powyższych wyrokach zasady techniki prawodawczej opracowane zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W § 142 przywołanego rozporządzenia prawodawca wskazuje, że akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Zaś § 119 rozporządzenia stanowi, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Co prawda w cytowanym przepisie mowa jest o rozporządzeniach, jednakże do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (zgodnie z treścią § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Zatem to z uchwały organu stanowiącego gminy osoby zainteresowane powinny czerpać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie

art. 50 ust. 6 ustawy ma określać szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego Radzie Miasta upoważnienia ustawowego. Trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Powyższy przepis ustawy w sposób nie budzący wątpliwości upoważnia radę jako organ właściwy do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Tymczasem Rada Miasta Bolesławiec w § 4 ust. 4 uchwały jako organ właściwy do określenia kosztu usług przekazała tę kompetencję na postanowienia potencjalnej umowy zawartej z usługodawcą. Wbrew stanowisku Rady, wskazanie innego podmiotu jako właściwego do ustalenia kosztu jednej godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej świadczy o przekazaniu kompetencji prawotwórczej przez Radę innemu organowi. Treść § 4 ust. 4 uchwały narusza intencje prawodawcy, który do unormowania szczegółowych warunków odpłatności, w tym wysokości kosztu usługi, wyznaczył Radę Miasta, a jako akt prawny, w którym ma to nastąpić przewidział akt prawa miejscowego. Tym samym postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji do ustalenia w formie umowy z zewnętrznym podmiotem jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności opisywanego przepisu powoduje, że podjęta uchwała nie będzie zawierać w sobie norm regulujących szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. W konsekwencji sama uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Miasta mocą art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do stwierdzonych naruszeń prawa należy również zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bolesławiec określa szczególnie uzasadnione przypadki w jakich osoba korzystająca z usług opiekuńczych może być częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W poszczególnych ustępach wymienionego paragrafu wyszczególnione zostały przesłanki, których zaistnienie umożliwia uzyskanie prawa do częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednak Rada Miasta Bolesławiec dodając zwrot „zwłaszcza” stworzyła nieomknięty katalog przesłanek, stwarzając pewien stan braku dookreślenia.

Użycie takiego zwrotu sprawia, że katalog warunków uzyskania prawa do zwolnienia częściowego lub całkowitego z odpłatności ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków nieprzewidzianych przez przedmiotową uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada Miasta będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności.

Zgodnie z normą zawartą w przepisie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Rada Miasta Bolesławiec określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Warunki te muszą być zatem określone jasno i precyzyjnie właśnie wyłącznie przez ten organ.

Należy mieć na względzie, że organ uchwałodawczy gminy w swej działalności uchwałodawczej związany jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa