



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3271



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.152.5.2014.JW1

Wrocław, dnia 10 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNĘCIE 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

uchwały nr 217/XXXIX/14 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 16 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wleń, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 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 16 czerwca 2014 r. uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 26 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 2 ust. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), czego konsekwencją jest podjęcie całej uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto § 3 uchwały we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I. Na mocy art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej 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 § 2 ust. 2 uchwały zamieszczono tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi. Procentową wysokość odpłatności uzależniono od dochodu w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Tabela zawiera jednak trzy kolumny określające odpłatność (liczoną jako procent od kosztu usługi). Każda z kolumn w sposób odmienny kształtuje poziom tej odpłatności nie wskazując przy tym z czego takie zróżnicowanie ma wynikać. Tym samym dla osób, których dochód zawiera się w przedziale powyżej 100% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej do 400% tego kryterium nie można ustalić prawidłowego poziomu odpłatności. W każdym z takich przypadków wskazane są trzy różne poziomy odpłatności.

Oznacza to, że uchwała w sposób wadliwy realizuje normę kompetencyjną nakazującą określić zasady zwrotu wydatków. We wskazanych sytuacjach nie można bowiem ustalić w jakiej części należy zwrócić poniesione wydatki.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Sposób regulacji § 2 ust. 2 uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana wadliwość powoduje, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z przepisami uchwały – stwierdzić należy, iż uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący gminy nie może bowiem pominąć regulacji zasad odpłatności za usługi.

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 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 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. Poza tym, Organ Nadzoru zwraca uwagę na istotne naruszenie prawa dokonane w § 3 uchwały. W przepisie tym postanowiono, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych może być częściowo lub całkowicie zwolniona na czas określony z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, w szczególności w związku z: - ponoszeniem stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z procesem leczenia, w tym z koniecznością rehabilitacji, zakupu leków, artykułów higienicznych lub pielęgnacyjnych, a także stosowania określonej diety, po przedstawieniu dowodów; - zdarzeniem losowym; - koniecznością ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce.

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 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 § 3 uchwały w obrocie prawnym.

W związku z powyższym uznać należy, że kwestionowany fragment uchwały w sposób istotny narusza także art. 50 ust. 6 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz