



WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.7.15.2013.GD1

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

9236.2013.DGK

Wpłynęło dn. 22-05-2013
Przyjęto przez:
Danuta Teler



00V009IED

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/301/2013 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2013 r., działając na podstawie 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 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.) Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę Nr XXXVI/301/2013 w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 26 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) – zwanej dalej – „ustawą, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Bolesławiec wykorzystała, przyznane jej mocą art. 50 ust. 6 ustawy, upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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 od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Mocą § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że *opłata za usługi opiekuńcze stanowi iloczyn ceny za 1 godzinę usług i wskaźnika odpłatności określonego w procentach w załączniku nr 1 i 2 do uchwały oraz liczby świadczonych godzin usługowych w ciągu miesiąca.*

Analiza przepisu ustawy będącego podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały 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 (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006r. IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. - sygn akt IV SA/Wr 27/05). Tymczasem Rada Miasta Bolesławiec w § 4 ust. 4 uchwały postanowiła jedynie o sposobie wyliczania opłaty za przedmiotowe usługi, przy jednoczesnym braku wskazania bądź to kosztu jednostkowego za 1 godzinę tych usług bądź też w jakikolwiek inny sposób umożliwiający bezsporne ustalenie wysokości opłaty za 1 godziną usługi (np. stanowiącej określony procent najniższej emerytury określonej na podstawie przepisów odrębnych). Trzeba mieć bowiem na względzie, że to z uchwały organu stanowiącego gminy osoby zainteresowane powinny czerpać wiedzę o koszcie przyznawanej przez gminę pomocy. Natomiast uregulowanie zawarte przez Radę Miasta Bolesławiec w § 4 ust. 4 uchwały uniemożliwia ustalenia jednostkowego kosztu usługi opiekuńczej lub specjalistycznej usługi opiekuńczej.

Słusznym jest wskazanie na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 maja 2012 r. (sygn. akt II SA/OI 285/12), w którym stwierdzono, że „(...) Z tych samych powodów, przychylić należy się do poglądu organu nadzoru, że z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy wysokości kosztu wymienionych usług. Skoro zaś

Rada Gminy nie wypełniła w spornej uchwale zakresu upoważnienia ustawowego, akt ten nie może stanowić podstawy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej we wskazanej powyżej formie."

Skoro zatem 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, a więc również jednostkowy koszt usługi, jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. W tym kontekście, w ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy i kompleksowy przekazanego upoważnienia ustawowego. 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.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy poprzez niepełną realizację upoważnienia ustawowego.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że powyższe stanowisko zostało Radzie Miasta Bolesławiec przedstawione również w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 lutego 2013 r. (NK-N.4131.7.9.2013.SK2) stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXIII/279/2013 z dnia 23 stycznia 2013 r.

Nadto w § 6 uchwały Rada postanowiła, że *w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych może być, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności na czas określony (...)* W dalszej części przepisu wskazano na okoliczności uzasadniające zwolnienie z ponoszenia odpłatności.

W opinii organu nadzoru Rada stanowiąc o kwestiach dotyczących szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie była uprawniona do wskazania w sposób arbitralny podmiotów, na których wniosek osoba korzystająca z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych może być zwolniona z odpłatności za te usługi. Wynika to bowiem z kategorycznego brzmienia przepisu ustawy („Rada określa...”) zawierającego upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, a jednocześnie określającego zakres przedmiotowy podjętej na jego podstawie uchwały, tj. art. 50 ust. 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru katalog aspektów podlegających regulacji w przedmiotowej uchwale jest katalogiem zamkniętym. Rada obowiązana jest zatem uregulować przekazaną jej materię w sposób kompleksowy, bacząc jednocześnie aby nie przekroczyć udzielonego jej upoważnienia i działać w jego granicach. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006 r., (sygn. akt IV SA/Wr 637/04).

Odnosnie § 6 we fragmencie „na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego” uchwały, wskazać należy, że Rada przedmiotową regulacją przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego. Albowiem zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy Rada w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Kwestionowana uchwała powinna zatem ograniczyć się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat z powyższego tytułu. Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy nie tylko określił w sposób szczegółowy warunki zwalniania od opłat, ale jednocześnie wskazał, na czyj wniosek takowe zwolnienie może być przyznane. W ocenie organu nadzoru, Rada stanowiąc w tym aspekcie uregulowała kwestie dotyczące już samego trybu, w jakim następuje zwolnienie od omawianych opłat, do czego nie była uprawniona. Rada, jak już o tym wspomniano powyżej, realizując upoważnienie ustawowe musi w każdym przypadku mieć na względzie zakres przekazanego upoważnienia oraz ściśle uwzględniać jego wytyczne.

W tym miejscu zauważyć należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Zatem 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 naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu

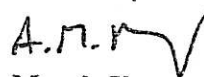
wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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



Aleksander Marek Skorupa

