



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 marca 2015 r.

Poz. 931

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.98.3.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 marca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

załącznika nr 2 „tabela odpłatności za pomoc sąsiedzką” oraz §2 uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 stycznia 2015 roku Nr IV/22/15 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/199/04 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych przysługujących na podstawie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego.

UZASADNIENIE

Na sesji 29 stycznia 2015 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm.) stanowiącym upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, Rada Miejska w Oławie podjęła uchwałę Nr IV/22/15 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/199/04 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych przysługujących na podstawie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego.

Stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Miasta Oława pismem znak: BR 0711.1.2015 przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu podjętą uchwałę. Uchwała wpłynęła w dniu 5 lutego 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie załącznika nr 2 „tabela odpłatności za pomoc sąsiedzką” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 Konstytucji (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483).

Stosownie do treści art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej „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”.

Delegacja ustawowa upoważnia organ stanowiący Miasta Oława do określenia: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania.

W ramach tak wytyczonego upoważnienia organu stanowiącego gminy mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą (zgodnie z wytycznymi zawartymi w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje usług opiekuńczych świadczonych w ramach pomocy sąsiedzkiej, tym samym brak podstawy prawnej do ustalania odpłatności za jej świadczenie. W związku z powyższym stwierdzić należy, że załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. W doktrynie wskazuje się, że o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (vide: Wiesław Skrzydło; komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. V.). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej.

Ustawodawca, mocą art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym postanowił, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jest to swoiste domniemanie właściwości rady gminy. Jak przytaczają autorzy komentarza do art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, „przepis art. 18 ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Opiera się przy tym na domniemaniu właściwości rady, przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów gminy (...)”. Domniemanie kompetencji rady gminy w zakresie działania gminy oraz konstytucyjna gwarancja samodzielności nie oznaczają jednak, że organ ten może działać wyłącznie na podstawie domniemania kompetencji wynikającego z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja art. 7 Konstytucji wyraźnie wskazuje na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Jak wskazano wyżej, w ocenie Organu Nadzoru art. 50 ust. 6 ustawy, ani żaden inny przepis, nie upoważnia Rady Miejskiej do określenia zasad przyznawania odpłatności za usługi opiekuńcze świadczone w ramach pomocy sąsiedzkiej.

Zatem podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić 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 dnia 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 (...)"

Z uwagi na fakt, iż §2 uchwały dotyczy załącznika nr 2 do uchwały, którego nieważność stwierdzono, zasadne jest stwierdzenie nieważności również tego paragrafu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz