



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 3697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.30.13.2016.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

paragrafu 8 pkt 2 we fragmencie „wysokich” oraz § 10 we fragmencie ”przez osobę uzyskującą pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych” uchwały nr XXIV/158/2016 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Głuszycy podjęła uchwałę nr XXIV/158/2016 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania (dalej uchwała). Jako podstawę prawną dla jej podjęcia wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 30 czerwca 2016 r., znak: ORM.0711.19.2016 i wpłynęła do organu nadzoru 4 lipca 2016 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 8 pkt 2 przedmiotowej uchwały we fragmencie „wysokich” z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., poz. 78, poz. 483 ze zm.),

- § 10 przedmiotowej uchwały we fragmencie ”przez osobę uzyskującą pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i art. 96 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawę dla podjęcia analizowanej regulacji stanowi art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym Rada gminy (tutaj Rada Miejska w Głuszycy) 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

Stanowiąc § 8 pkt 2 uchwały, Rada Miejska w Głuszycy zaliczyła do szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi „udokumentowany fakt ponoszenia wysokich kosztów leczenia, rehabilitacji, poniesienia kosztów zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, korzystanie z dodatkowych płatnych usług opiekuńczych”. Odnosząc się do przedmiotowej regulacji należy wskazać, że Rada posłużyła się przy tym nieostrym kryterium poniesienia wysokich kosztów określonego typu. Pozostawiła tym samym organowi wykonującemu przedmiotową uchwałę kompetencję do arbitralnego jej stosowania poprzez dokonywanie w każdym przypadku indywidualnej interpretacji czy dany koszt jest wysoki czy też nie ma takiego charakteru. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (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., K38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowany fragment § 8 ust. 2 uchwały, nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji. Przyjęte kryterium nie pozwala bowiem, by na etapie stosowania uchwały bezspornie określić wszystkie desygnaty pojęcia „wysokie koszty”. Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z przywołanego dogmatu konstytucyjnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wywodzi m.in. zasadę zaufania do działania organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa. W oparciu o nią z kolei wyprowadza się założenie, że normodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (powyższe zaczerpnięto z uzasadnień: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003 oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK-A 2006/3/32). Ponadto, w art. 7 Konstytucji wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z normy tej należy wywieść, że realizacja delegacji ustawowej powinna być ścisła, zgodna z zakresem powierzonych spraw do unormowania. Organ umocowany nie może przekazywać przyznanego umocowania na rzecz innego. Bez znaczenia jest tutaj czy dokonuje tego *expressis verbis* w przyjętym akcie, czy pośrednio, ze względu na niejednoznaczny charakter konkretnego unormowania. W przedmiotowym przypadku zaistniała tego rodzaju sytuacja, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 8 pkt 1 przedmiotowej uchwały we fragmencie „wysokich”.

Zgodnie z § 10 przedmiotowej uchwały „Opłata za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze wnoszona jest przez osobę uzyskującą pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przelewem na konto Ośrodka”. Odnosząc się do zacytowanego paragrafu trzeba zauważyć, że odnośnie opłat za usługi, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej organ stanowiący gminy jest legitymowany do określenia szczegółowych warunków odpłatności oraz trybu pobierania przedmiotowych opłat. W zakresie tej kompetencji nie mieści się natomiast wskazywanie podmiotu zobowiązanego do uiszczania opłat. Oznacza to, że podejmując się regulacji w tym zakresie Rada Miejska działała z przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, naruszając przy tym również art. 96 ustawy o pomocy społecznej określający podmioty zobowiązane do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej. Wskazany przepis zalicza do nich osobę i rodzinę korzystającą ze świadczeń z pomocy społecznej, spadkobierców osoby, która korzystała z przedmiotowych świadczeń (zwrot z masy spadkowej) oraz, jedynie w przypadku gdy zwrotu nie dokonały wcześniej wskazane podmioty, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, małżonek, zstępni przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. Uchwała Rady Miejskiej, jako stojąca niżej od ustawy w hierarchii źródeł prawa, nie może powtarzać, modyfikować, uszczegóławiać, czy też odstępować w określonym zakresie od powyższych norm ustawy, a jeżeli to czyni, to istotnie narusza prawo. W przeciwnym razie mogłaby ona wprowadzić potencjalnego interpretatora w błąd co do zupełności objętej nią regulacji. Podobne stanowisko zajął NSA we Wrocławiu stwierdzając: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie

interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Ponadto zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. 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 i literalny. 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 (...).

Podsumowując, należy stwierdzić, że Rada wskazując w przedmiotowej uchwale podmiot zobowiązany do wniesienia opłaty, o której mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, istotnie naruszyła prawo, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 10 przedmiotowej uchwały we fragmencie „przez osobę uzyskującą pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych” przez organ nadzoru.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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:
P. Hreniak