

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.168.2015.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 68/XII/15 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie określenia 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.

UZASADNIENIE

W dniu 24 listopada 2015 r. Rada Miasta Zambrów podjęła uchwałę Nr 68/XII/15 w sprawie określenia 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, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2015 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 11 grudnia 2015 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Rada Miasta Zambrów, powołując się na art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), ustaliła zasady odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Zgodnie z 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.

Bezspornie rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Celem realizacji upoważnienia ustawowego jest pełna regulacja, zatem rada gminy powinna uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy. Użyte w art. 50 ust. 6 ww. ustawy sformułowanie „Rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Powyższa norma nakłada na radę obowiązek, m.in. określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Należy zwrócić uwagę, iż zapis dokonany w § 3 przedmiotowej uchwały przekazuje kompetencje do częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dyrektorowi MOPS. Jednak art. 50 ust. 6 ww. ustawy jednoznacznie wskazuje, że to rada gminy w drodze uchwały określa szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Niewłaściwa realizacja kompetencji przyznanej mocą art. 50 ust. 6 ustawy uniemożliwia prawidłowe wykonanie aktu. Nie jest bowiem możliwe ustalenie w oparciu, o jakie kryterium będą dokonywane zwolnienia z ponoszenia opłat za udzielone usługi opiekuńcze, pozostawiając to uznaniu organu orzekającemu o zwolnieniu całkowitym lub częściowym z opłat.

Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z elementów wymienionych w normie kompetencyjnej, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej w ustawie. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP 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.

Uchwała, która nie wypełnia całości zakresu upoważnienia ustawowego nie może więc stanowić podstawy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz ustalania odpłatności za te usługi.

Zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Końcowo należy wskazać, iż art. 56 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wskazuje również na konieczność określenia trybu pobierania opłat z usługi opiekuńczej. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą czego zabrakło w przedmiotowej uchwale.

Podkreślenia wymaga, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w poważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą (wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 545/08).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, jest w pełni uzasadnione.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miasta Zambrów