



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XL/246/09 Rady Miejskiej w Boguszwowie-Gorcach z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania, z powodu istotnego naruszenia art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 62, poz. 718, ze zm.).

Uzasadnienie

Dnia 25 czerwca 2009 r. Rady Miejska w Boguszwowie-Gorcach podjęła uchwałę nr XL/246/09 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 lipca 2009 r.

W § 11 przedmiotowej uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 lipca 2009 r.”

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. O charakterze aktu jako aktu prawa miejscowego decyduje jego treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Poprzez akt prawa miejscowego organ administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określa reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (czyli niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001 r., str. 80). Tak więc cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

W świetle powyższych ustaleń organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała ma charakter prawa miejscowego.

Kompetencja Rady Miejskiej do wydania przedmiotowej uchwały wynika z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.), zgodnie z którym 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.

Jednym z celów podjętej przez Radę uchwały jest określenie szczegółowe warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dla osób korzystających z tych usług na terenie Gminy Boguszków-Gorce. Przedmiotowa uchwała stanowi więc o regulacjach obowiązujących w sposób abstrakcyjny – postanowienia uchwały nie wyczerpują się poprzez jednorazowe zastosowanie. Regulacje w niej zawarte odnoszą się do świadczeniobiorców korzystających z usług opiekuńczych i specjalistyczno-opiekuńczych na obszarze Gminy Boguszków-Gorce, nie można zatem stwierdzić, żeby dotyczyły one jedynie pewnego zamkniętego kręgu osób. Nadanie powyższej uchwale charakteru prawa miejscowego oznacza, że jej postanowienia powinny być przestrzegane przez nieoznaczony bliżej krąg osób. Rada Miejska w Boguszwowie-Gorcach w sposób władczy zdecydowała więc o kwestiach dotyczących generalnie oznaczonych podmiotów, w tym przypadku osób korzystających z usług opiekuńczych i specjalistyczno-opiekuńczych na obszarze Gminy Boguszków-Gorce.

Zgodnie z brzmieniem art. 88 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Oznacza to, że wymieniona uchwała Rady Miejskiej w Boguszwowie-Gorcach powinna zostać opubliko-

wana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wejść w życie po 14 dniach od daty tej publikacji. Pominięcie przewidzianego dla aktów prawa miejscowego trybu ogłoszenia uchwały powoduje, że jej postanowienia nie mogą stanowić podstawy prawnej dla określenia szczegółowych warunków 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.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiednie *vacatio legis*, wyznaczające czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Z uwagi na naruszenie przez § 11 uchwały art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, konieczne jest stwierdzenie nieważności tego przepisu. Ponieważ uchylany przepis dotyczy zasad wejścia w życie uchwały jego nieważność skutkuje unieważnieniem całej uchwały.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na zapis § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały, w którym postanowiono:

1. „Ustala się zakres usług opiekuńczych na terenie miasta w sposób następujący:
 1. pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych,
 2. opieka higieniczno-sanitarna,
 3. pielęgnacja zalecona przez lekarza,
 4. pomoc w podtrzymywaniu kondycji psychofizycznej oraz – w miarę możliwości – pomoc w zapewnieniu kontaktów z otoczeniem”.

Powyższym zapisem Rada zdecydowała o ustaleniu zakresu usług opiekuńczych na terenie miasta Boguszów-Gorce. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż wyżej przedstawiony zapis uchwały stanowi wykroczenie poza kompetencję przypisaną organowi stanowiącemu gminy przez art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Rada na podstawie niniejszego unormowania ustawowego posiada upoważnienie jedynie do określenia warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. W żaden sposób natomiast nie wynika ze wskazanej regulacji prerogatywa Rady do ustalania zakresu usług opiekuńczych

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż Rada, stanowiąc o ustaleniu zakresu usług opiekuńczych na terenie miasta Boguszów-Gorce, istotnie naruszyła regulację zawartą w art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Rzeczony przepis stanowi definicję usług opiekuńczych: „3 Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem”.

Należy zatem uznać, że Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach nie posiada uprawnień do odrębnego definiowania i konkretyzowania elementów składających się na wykaz czynności w ramach wykonywania usług opiekuńczych. Powyższa materia znajduje swe unormowanie w przepisie prawnym rangi ustawowej, tak więc nie może wynikać z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, jakim jest omawiana uchwała Rady Miejskiej. Reasumując, należy stwierdzić, że unormowanie zawarte § 1 ust. 1 uchwały narusza przepisy prawa w sposób istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC