



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.818.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/85/2019 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 29 października 2019 r. o zmianie uchwały Nr XLVI/300/2017 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłat i trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2019 r. Rada Miejska w Szczyrku podjęła uchwałę Nr XI/85/2019 o zmianie uchwały Nr XLVI/300/2017 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłat i trybu ich pobierania.

Dokonana przepisem § 1 uchwały zmiana uchwały Nr XLVI/300/2017 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od odpłat i trybu ich pobierania, polegała na dodaniu po § 4 przepisu § 4a, o następującej treści:

"W przypadku realizacji usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w § 1 uchwały w ramach szczególnych programów, w tym współfinansowanych ze środków unijnych lub innych źródeł, uwzględnia się warunki przyznawania i odpłatności określone w tych programach."

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Szczyrku uchwały stanowi m.in. przepis art. 50 ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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 odpłat, jak również tryb ich pobierania. Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy wskazuje, iż upoważnienie rady gminy obejmuje określenie:

1. szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
2. szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,

3. szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz
4. trybu ich pobierania.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy sformułowanie, „rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić przepisy normujące materię nim objętą. Z cytowanego upoważnienia ustawowego jednoznacznie wynika, iż rada gminy została zobowiązana do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Przy czym, właściwe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga kompleksowej regulacji w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów ustawowych z uwagi na to, iż odwołuje się zasad wynikających z bliżej nieokreślonych regulacji – to jest do programów unijnych czy innych programów – np. resortowych.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis § 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy. Wskazany przepis ustawy w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Natomiast w konsekwencji przyjęcia § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska uzależniła obowiązywanie uregulowań aktu prawa miejscowego od pozaustawowych i pozanormatywnych zasad – które nie zawsze będą spójne z zasadami ustalonymi w uchwale organu stanowiącego. W konsekwencji tego Rada – działając bez podstawy prawnej – w sposób niedopuszczalny ograniczyła moc obowiązującą funkcjonującej w obrocie prawnym uchwały – a tym samym jednocześnie w określonym zakresie przekazała swe kompetencje prawotwórcze innym podmiotom. Postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11).

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Podkreślić należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP.

W ramach wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2019 r. Zastępca Burmistrza Miasta Szczyrk zakwestionował zasadność stanowiska organu nadzoru wyrażonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/85/2019 Rady Miejskiej w Szczyрку z dnia 29 października 2019 r. o zmianie uchwały Nr XLVI/300/2017 Rady Miejskiej w Szczyрку z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania. W uzasadnieniu wskazał, że wprowadzona kwestionowaną uchwałą zmiana uchwały pierwotnej jest wynikiem realizacji przez Gminę dedykowanych dla mieszkańców Miasta Szczyrk programów finansowanych ze źródeł innych niż dotychczasowe i na zasadach przewidzianych w tych programach, tj. przystąpienia Gminy Szczyrk do Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019. Zgodnie z zasadami wynikającymi z tego Programu, usługi opiekuńcze realizowane są w oparciu o art. 50 ustawy o pomocy społecznej na mocy decyzji administracyjnej i są nieodpłatne. Brak stosownych postanowień

w uchwale podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej może skutkować niemożnością skorzystania przez mieszkańców z oferowanych świadczeń. Dodatkowo wskazano, że Rada Miejska w Szczyrku kierowała się przekazanymi przez Wydział Rodziny i Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2019 roku Nr BON.IX.074.135.2019.WO, w których wskazano, że w przypadku braku możliwości zastosowania przepisów już istniejących należy podjąć nową uchwałę lub przygotować aneks do obowiązującego dokumentu. Ponadto w wyjaśnieniach wskazano, że przygotowując projekt uchwały, oparto swe działania na aktach prawnych podjętych przez inne jednostki samorządu terytorialnego, które mimo podobnej treści nie zostały zakwestionowane przez organ nadzoru.

Ustosunkowując się do powyższego, należy stwierdzić, że w państwie prawa wszelka działalność władcza organów władzy publicznej wymaga podstawy prawnej, tj. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Także działalność prawotwórcza musi mieć zakotwiczenie w postanowieniach Konstytucji lub wydanych aktach prawnych. Oznacza to, że sposób wykorzystania możliwości prawotwórczych przez organy władzy publicznej nie może być wyrazem ich arbitralnego działania, lecz wynikiem realizacji przydzielonych im uprawnień, wynikających z konkretnego upoważnienia ustawowego. Takie rozumienie systemu prawotwórstwa wyklucza swobodę prawotwórczą, w tym eliminuje zdolność stanowienia aktów normatywnych poza granicami prawa, jak i bez podstawy w jego przepisach. Powyższe konstytucyjne ograniczenia działalności organów publicznych jest także równoznaczne z tym, że lokalny prawodawca – jeżeli przepis kompetencyjny, wyraźnie na to nie pozwala - nie może (rozstrzygając o zakresie praw i obowiązków konkretnych podmiotów) zawęzić obowiązywania aktu prawa miejscowego na rzecz aktów pozanormatywnych.

Należy również podnieść, że w konstytucyjnym modelu źródeł prawa wytyczne Ministerstwa - nawet jeśli wydawane są na użytek konkretnej sprawy, nie posiadają żadnej mocy wiążącej. Nie stanowią one bowiem ani źródła prawa, ani też jego legalnej wykładni. Jako takie nie mogą więc stanowić prawnego oparcia dla działań organów jednostki samorządu terytorialnego zobowiązanych do działania na podstawie i w granicach konkretnego upoważnienia prawnego.

Wytyczne Ministerstwa w szczególności nie mogą być wykładnią prawną dla działań nadzorczych Wojewody. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP i art. 85 ustawy o samorządzie gminnym jedynym dopuszczalnym kryterium oceny uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego jest kryterium legalności. Za sprzeczność z prawem uważa się natomiast niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego: Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi do ustaw oraz innymi aktami prawa miejscowego, w tym statutami jednostek samorządu terytorialnego. Sprzeczność z prawem jest pochodną hierarchicznej budowy systemu prawa, w którym obowiązuje zakaz sprzeczności normy prawnej jedynie z normami prawnymi wyższego rzędu. Ów zakaz odnosi się do relacji treściowej pomiędzy normami systemu prawa i obejmuje wymóg, aby treść norm prawnych zawartych w akcie normatywnym hierarchicznie niższym nie była sprzeczna z treścią norm prawnych zawartych w akcie normatywnym hierarchicznie wyższym. Powyższa zasada konstytucyjna nie może być ograniczona żadnym aktem prawa wewnętrznego. Tym samym niedopuszczalnym jest wyłączenie ingerencji nadzorczej z uwagi na wytyczne Ministerstwa, na które powołała się w swych wyjaśnieniach Gmina. Ponadto, organ nadzoru pragnie zauważyć, że z pisma Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wynika jedynie, że możliwe jest podjęcie uchwały wyłącznie w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach programu "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2019 lub, gdy program staje się tylko jednym z elementów systemu wsparcia osoby niepełnosprawnej w społeczności lokalnej, jako część programu samorządowego, podejmowanego w oparciu o art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej albo art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172).

Na legalność uchwały Rady Miejskiej w Szczyrku nie mogą również rzutować niezakwestionowane uchwały Rady Miejskiej w Bielsku – Białej oraz Rady Miasta w Mysłowicach.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Szczyrku podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo, to jest przepis art. 50 ust. 6 ustawy, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak