



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.160.8.2015.MW



Wrocław, 30 kwietnia 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 26 marca 2015 roku nr **VII/29/2015** w sprawie *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

Na sesji w dniu 26 marca 2015 roku Rada Miejskiej w Ziębicach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) podjęła uchwałę nr VII/29/2015 w sprawie *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, zwaną dalej „uchwałą”.*

Uchwała, przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Ziębic z dnia 30 marca 2015 r. (znak: WO.0007.03.2015), wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 3 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 nr 197 poz. 1172 ze zm.).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Ziębicach działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy *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.*

Uchwała przewiduje wybór wykonawcy usług w trybie określonym w ustawie prawo zamówień publicznych. W § 6 uchwały przyjęto, że należność za świadczone usługi opiekuńcze wykonawca usług wpłaca na rachunek bankowy Miejsko- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ziębicach. Zgodnie z § 7 uchwały comiesięczny koszt usług przyznanych według niżej ustalonych zasad nalicza i pobiera podmiot świadczący usługi na zlecenie Miejsko- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ziębicach (ust. 1). Pobrane kwoty stanowią dochód Gminy (ust. 2). Z przywołanych regulacji wynika zatem obowiązek wykonawcy usług naliczania i pobierania opłat za usługi opiekuńcze oraz dokonywania wpłat pobranych należności na konto Miejsko- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ziębicach. W ocenie organu nadzoru art. 50 ust. 6 ustawy, stanowiący podstawę prawną kontrolowanej uchwały, nie upoważnia Rady Miejskiej do zobowiązania podmiotów wykonujących usługi opiekuńcze spoza struktury organizacyjnej Miejsko- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do wykonywania określonych rodzajów czynności w ramach realizacji zleconego zadania. Podobnego uprawnienia organu stanowiącego Gminy nie można również wywieść z żadnego innego przepisu ustawowego. Zakres świadczeń podmiotu zewnętrznego (tu: wykonawcy usług opiekuńczych) powinien być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, zawartej w celu powierzenia realizacji tego typu zadania. Podobnie z uwagi na cywilnoprawny charakter opłat za usługi opiekuńcze, ponoszonych przez świadczeniobiorców, brak podstaw do formułowania

w trybie administracyjnoprawnym upoważnień do ich poboru. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego za niedopuszczalne należy uznać nakładanie tego typu obowiązków, jak opisane powyżej, w drodze aktu prawa miejscowego. Uchwalodawca, w ramach kompetencji do określenia trybu pobierania opłat, może jedynie wskazać na możliwość nałożenia podobnych zobowiązań na wykonawców usług w drodze umownej.

Konsekwencją powyższego będzie stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Po wyeliminowaniu jej § 6 i § 7 nie będzie wypełniała ona dyspozycji ustawowej w sposób właściwy z uwagi na brak regulacji dotyczących trybu pobierania opłat. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy ma określać szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, należy uznać, że każde z tych zagadnień jest istotnym elementem aktu wydanego w wykonaniu przyznanego Radzie Miejskiej upoważnienia ustawowego. Wobec braku stosownej regulacji w uchwale, działania organu wykonawczego, podjęte w tym zakresie byłyby działaniami nieuprawnionymi. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Nie jest zatem możliwe uzupełnienie uchwały w drodze innego aktu wydanego przez Radę Miejską, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

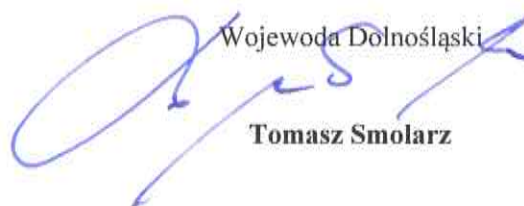
W odniesieniu do stwierdzonych naruszeń prawa należy również zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 3 uchwały ustalono koszt godziny usług opiekuńczych obowiązujący od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Z kolei w § 11 uchwały stwierdza się, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Z powyższego wynika zatem, że Rada Miejska nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą. Zabieg taki jest dopuszczalny na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 nr 197 poz. 1172 ze zm.), jednak pod warunkiem, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przyjmuje się w orzecznictwie, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw, z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponieważ poprzednio obowiązująca stawka za godzinę usługi opiekuńczej była niższa niż wprowadzana kwestionowaną uchwałą, w ocenie organu nadzoru zastosowany zabieg legislacyjny jest sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego, tym bardziej, że uzasadnienie do uchwały w żaden sposób się do tych wymagań nie odnosi.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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  
**Tomasz Smolarz**

