



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3451



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.13.7.2014.SP1

Wrocław, dnia 30 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr **L.336.2014** Rady Gminy Chojnów z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie określenia 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.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów na sesji w dniu 27 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr **L.336.2014** w sprawie *określenia 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*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Chojnów z dnia 4 lipca 2014 r. (Nr SO.033.1.6.2014.JO) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 3 ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), czego konsekwencją jest podjęcie całej uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano także art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada Gminy Chojnów zamieściła tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi. Procentową wysokość odpłatności uzależniono od dochodu osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej według podziału: 1) do 100, 2) 101 - 150, 3) 151 - 200, 4) 201 - 250, 5) 251 - 300, 6) 301 - 400, 7) powyżej 400.

Tak przedstawiony podział nie ma charakteru wyczerpującego. Podane liczby stanowią wartość procentową, którą należy odnosić do kryterium z art. 8 ustawy o pomocy społecznej, należy zatem stwierdzić, że poza zakresem regulacji znalazły się sytuacje, w których dochód osoby lub rodziny w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zawiera się w przedziałach: 1) powyżej 100% do 101%, 2) powyżej 150% do 151%, 3) powyżej 200% do 201%, 4) powyżej 250% do 251% oraz 5) powyżej 300% do 301%.

Uchwała w sposób wadliwy realizuje normę kompetencyjną nakazującą określić zasady odpłatności. We wskazanych sytuacjach nie można bowiem ustalić w jakiej części w stosunku do ceny jednej godziny usług należy ponieść odpłatność. Wątpliwe jest nawet to, czy w oparciu o kwestionowaną uchwałę, w takich sytuacjach odpłatność byłaby w ogóle konieczna.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: 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., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Sposób regulacji § 3 ust. 4 uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana wadliwość powoduje, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z przepisami uchwały – stwierdzić należy, iż uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący gminy nie może bowiem pominąć regulacji zasad odpłatności za usługi.

Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „*opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał*” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – 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:
T. Smolarz