



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 listopada 2015 r.

Poz. 4967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.13.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 listopada 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/84/2015 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 28 października 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Centrum Usług Socjalnych – Sali Dziennego Pobytu w Jaworze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2015 r., działając w oparciu o art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) Rada Miejska w Jaworze podjęła uchwałę Nr XVI/84/2015 w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Centrum Usług Socjalnych – Sali Dziennego Pobytu w Jaworze – zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada działała m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym *rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.*

Z redakcji przepisu ustawowego wynika, że legislator lokalny jest upoważniony do ustalenia w drodze uchwały szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tymczasem Rada Miejska w Jaworze w załączniku do przedmiotowej uchwały ustaliła (w formie tabeli) miesięczną odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego za pobyt w Centrum Usług Socjalnych – Sali Dziennego Pobytu w Jaworze. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały, nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w Centrum Usług. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - tu za pobyt w Centrum Usług Socjalnych – Sali Dziennego Pobytu w Jaworze. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia.

Szczegółowe zasady, do ustalenia których została zobowiązana Rada, nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie, a jednocześnie nie mogą pozbawić podmiotów wskazanych przez ustawodawcę prawa do podjęcia decyzji w określonym przez niego zakresie. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Jaworze nie ma kompetencji w tym zakresie, a w ramach szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych – w opinii organu nadzoru - nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w %) uzależnione od wysokości dochodu.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r. (IV SA/Wr 629/13) Sąd wskazał, że: *Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania "szczegółowych zasad" powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu. Narusza jednocześnie art. 7 Konstytucji RP, a także § 119 ust. 1 i § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".*

Niedopuszczalne jest również wprowadzenie do uchwały przepisu § 1 ust. 3, zgodnie z którym *Odpłatność za świadczenia udzielone za dany miesiąc należy uiścić do 20-go dnia danego miesiąca*. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi dla organu stanowiącego upoważnienia do określenia terminu wnoszenia przedmiotowej opłaty. Wskazana powyżej treść kwestionowanego zapisu uchwały wykracza zatem poza kompetencję rady gminy wynikającą z powołanego przepisu.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne 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, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. 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. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi.

W związku z powyższym należało orzec 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