

Warszawa, 1 lutego 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.1.2018.AC

Rada Gminy
Sterdyń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/158/17 Rady Gminy Sterdyń z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad korzystania z zajęć w Klubie „Senior+” w Gminie Sterdyń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. Rada Gminy Sterdyń podjęła uchwałę Nr XXX/158/17 w sprawie zasad korzystania z zajęć w Klubie „Senior+” w Gminie Sterdyń. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232), oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 5 stycznia 2018 r.

W dniu 19 stycznia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy Sterdyń o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania

organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Klub „Senior+” został utworzony przez Radę Gminy Sterdyń Uchwałą Nr XXX/157/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. i działa jako ośrodek wsparcia, o którym mowa w art. 51 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast kwestionowaną Uchwałą Nr XXX/158/17 Rada Gminy Sterdyń w § 1 wskazała w § 1, że „uczestnictwo w zajęciach Klubu „Senior+” jest nieodpłatne”.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, 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.

Merytoryczna treść uchwały Rady Gminy Sterdyń sprowadza się do jednego przepisu, tj. § 1. Treści tej nie sposób zaliczyć do „szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych”. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. 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). Ponadto 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

Podkreślić należy, że delegacja dla rady, określona w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Tym niemniej, jak słusznie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09,

LEX nr 577669: „Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy jest obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy”.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa wynikająca z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje radę do wskazania w uchwale szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę, przy ustalaniu wysokości opłaty. Te szczegółowe zasady nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie. Tymczasem treść merytoryczna uchwały Rady Gminy Sterdyń sprowadzająca się do brzmienia § 1, skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji przepisu art. 97 ust. 5 ww. ustawy, gdyż nie zawiera ona minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinna określać. Należy zaznaczyć, że brak określenia w uchwale wszystkich elementów obligatoryjnych powoduje sprzeczność z prawem całego aktu (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.). Ponadto zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej „opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego”. Jak więc wynika z art. 97 ust. 1 zd. 2 ww. ustawy, ustawodawca określił krąg osób, które są zwolnione od ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia. Norma kompetencyjna, w brzmieniu nadanym w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, stanowiąca podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie stanowi materialnoprawnej podstawy do ustalenia przez radę kręgu osób uprawnionych do pomocy w formie nieodpłatnego korzystania z zajęć Klubu „Senior+”, bowiem krąg takich osób określił ustawodawca.

W związku z powyższym tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ nie wypełnia w całości zakresu udzielonego radzie upoważnienia, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Sterdyń przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Andrzej Sipiński