



Poznań, 20 grudnia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.517.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XVII/114/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w klubie „Senior+” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 listopada 2019 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XVII/114/2019 w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w klubie „Senior+”, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) w związku ustanowieniem Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 (M.P. z 2018 r. poz. 228).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 listopada 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gniezno określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie „Senior +”. Wyjaśnić należy, że Klub „Senior+” został utworzony mocą uchwały nr XVII/113/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 14 listopada 2019 r. jako ośrodek wsparcia w celu wykonywania zadań własnych Gminy Gniezno w zakresie zapewnienia wsparcia Seniorom poprzez umożliwienie korzystania z oferty opiekuńczej, aktywizującej, edukacyjnej, kulturalnej oraz prozdrowotnej.

W § 4 ocenianej uchwały rada ustaliła miesięczną wysokość odpłatności w Klubie „Senior+” jako określony procent średniego miesięcznego kosztu pobytu w Klubie „Senior+”. Zgodnie z zamieszczoną w tym przepisie tabelą, wskaźnik odpłatności za pobyt w Klubie wyrażony został odrębnie dla osób samotnie gospodarujących (odpowiednio: nieodpłatnie, 1%, 2%, 4%, 6% średniego miesięcznego kosztu pobytu w Klubie „Senior+”) oraz dla osób w rodzinie (odpowiednio: nieodpłatnie, 2%, 3%, 7%, 10% średniego miesięcznego kosztu pobytu w Klubie „Senior+”), w zależności od wysokości dochodu.

W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienia nie stanowią prawidłowego wypełnienia przez radę delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Na mocy art. 97 ust. 1 ustawy 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. Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy 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. Podkreślić należy, że podstawą niniejszej uchwały jest wyłącznie art. 97 ust. 5 ustawy, natomiast art. 97 ust. 1 ustawy, kierowany jest tylko do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny ustalający wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Przywołany art. 97 ust. 5 ustawy 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 (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09, opubl. w CBOSA).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia konkretnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia. Na podstawie ustawowej delegacji rada winna tylko ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca ukształtował bowiem uprawnienie rady wyłącznie w przedmiocie ustanowienia określonych reguł, którymi następnie powinien kierować się podmiot kierujący osobę do danego ośrodka wsparcia. Przyjęte przez radę reguły nie mogą pozbawiać uprawnienia podmiotu ustawowo upoważnionego do ustalenia wysokości opłaty za pobyt w danym ośrodku wsparcia. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 ustawy, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Należy więc stwierdzić, że rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią konkretne stawki (wskaźniki) opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13 (opubl. w CBOSA): „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 uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że powołane postanowienia wprowadzają reguły, które nie pozostawiają swobody uprawnionym ustawowo podmiotom do ustalania

wysokości opłaty za pobyt w Klubie „Senior+”. Przyjęty przez radę wskaźnik odpłatności, stanowiący określony procent średniego miesięcznego kosztu pobytu w Klubie, uzależniony od dochodu uczestnika, pozwala na wyliczenie jedynie sztywnej stawki opłaty, nie pozostawiając w tym zakresie żadnej swobody decyzyjnej podmiotom wskazanym w art. 97 ust. 1 ustawy (tj. podmiotowi kierującemu i osobie kierowanej). Tym samym rada nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy, a stwierdzone uchybienie ma charakter istotny i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno