

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.102.2018.ASzc

z dnia 4 lipca 2018 r.

Rada Miasta Żagań

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 zdanie drugie, § 4, § 5 ust. 1 i § 6 uchwały Nr LIV/45/2018 Rady Miasta Żagań z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2018 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr LIV/45/2018 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 czerwca 2018 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 2 zdanie drugie, § 4, § 5 ust. 1 i § 6 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U.2017.1769 ze zm., dalej u.p.s.). Stosownie do powyższego przepisu: 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 (ust. 1); Rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (ust. 5).

Niewątpliwie powołany przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. ma charakter upoważniający radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego. Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia również 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 podstawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Kierując się powyższymi wytycznymi przy ocenie zgodności z prawem badanego aktu normatywnego, zdaniem organu nadzoru istotnie narusza prawo § 2 zdanie drugie, § 4, § 5 ust. 1 i § 6 uchwały.

Zgodnie z § 2 zdanie drugie uchwały: „Gmina Żagań o statusie miejskim pokrywa część kosztów, stanowiących różnicę pomiędzy średnim miesięcznym kosztem utrzymania w ośrodku lub

mieszkanium chronionym a opłatą uiszczaną przez osobę umieszczoną w ośrodku lub mieszkaniu chronionym.” W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, albowiem Rada Miasta Żagań na podstawie art. 97 ust. 5 u.p.s. była obowiązana do określenia w drodze uchwały jedynie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez osoby uprawnione do takiego wsparcia. W tym kontekście zapis, zgodnie z którym Gmina Żagań o statusie miejskim partycypuje w tych kosztach, wykracza poza zakres przyznanej Radzie Miasta Żagań delegacji. Jednocześnie źródłem powyższego obowiązku nie jest przedmiotowa uchwała, a przepisy rangi ustawowej – zwłaszcza art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.). Ponadto wątpliwości organu nadzór budzi fakt, że w zakwestionowanym przepisie jest mowa o średnim miesięcznym koszcie utrzymania, a nie miesięcznym koszcie utrzymania. Zdaniem organu nadzoru z przepisu art. 97 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s. jednoznacznie wynika, że opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ma charakter zindywidualizowany, a nie uśredniony (co oznacza, że może być ustalana w różnej wysokości w odniesieniu do osób kierowanych). W konsekwencji, gmina będzie ponosiła z tego tytułu koszty stanowiące różnicę pomiędzy miesięcznym kosztem utrzymania, a opłatą wnoszoną przez osobę kierowaną, niezależnie od tego, jak będzie się kształtował średni miesięczny koszt utrzymania.

Natomiast zgodnie z § 4 uchwały: „Miesięczny koszt utrzymania osoby, zasady regulowania odpłatności oraz szczegółowe zasady funkcjonowania ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego ustalane będą na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy kierownikiem OPS a kierownikiem ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego, na terenie którego przebywa osoba skierowana.” W ocenie organu nadzoru powyższy przepis istotnie narusza art. 97 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 106 ust. 1 u.p.s. Bezpornie bowiem ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej, a wpływ na jej wysokość ma zakres przyznanych usług i stanowisko osoby kierowanej, gdyż to z nią organ orzekający powinien uzgodnić wysokość tej opłaty, a nie ewentualne porozumienie zawarte w tym zakresie pomiędzy kierownikiem OPS a kierownikiem ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego.

Z kolei w § 5 ust. 1 uchwały Rada Miasta Żagań - nie zważając na zakres upoważnienia przyznanego na mocy art. 97 ust. 5 u.p.s. oraz brzmienie art. 51 u.p.s. (który określa krąg osób uprawnionych do korzystania z ośrodka wsparcia) i art. 53 u.p.s. (który określa krąg osób uprawnionych do pobytu w mieszkaniu chronionym) - określiła krąg osób uprawnionych do nieodpłatnego tymczasowego schronienia w ośrodkach wsparcia lub mieszkaniach chronionych. Pamiętać należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany wypełniać nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych.

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (por. art. 7 ust. 1 pkt 6 u.s.g.). Z treści art. 1 ust. 1 u.s.g. wynika natomiast, że wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzą mieszkańcy gminy. Ustawa ta mówi zatem jednoznacznie, że członkami wspólnoty są osoby ją zamieszkujące, a nie zameldowane na jej terenie. Na gruncie przepisu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U.2018.1025) o miejscu zamieszkania nie decyduje miejscowość, w której osoba jest zameldowana, ale miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. „O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności wskazujących na zejście się stanu faktycznego przebywania z zamiarem takiego przebywania” (por. W. Popiołek, glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III CZP 76/93, Przegląd Sądowy 1995/3/83). O stałości pobytu osoby fizycznej na danym terytorium decyduje zatem przede wszystkim takie przebywanie osoby, które ma cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. W opinii organu nadzoru, brak zameldowania nie powinien pozbawiać osoby faktycznie stale zamieszkującej na terenie gminy statusu pełnoprawnego członka wspólnoty samorządowej.

Zameldowanie na pobyt stały bowiem ma związek z ewidencją ludności. Dane z ewidencji ludności mogą być pomocne w ustaleniu charakteru pobytu osoby na danym terenie, nie przesadzają one jednak o uprawnieniach członków wspólnoty samorządowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1054/14, LEX nr 1511825).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada Miasta Żagań uregulowała również przypadki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym (§ 6 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, że w art. 97 ust. 5 u.p.s. ustawodawca wyraźnie powierzył samorządowemu organowi stanowiącemu uregulowanie zasad „ponoszenia odpłatności”, a nie stosowania zwolnień w tym zakresie. Takiego umocowania nie przyznaje także art. 97 ust. 1 u.p.s., który przewiduje obligatoryjne zwolnienie z opłat w przypadkach w nim przewidzianych. Jest ono zależne od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1 ustawy. Rada Miasta Żagań nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu chronionym. Rada Miasta Żagań w ramach szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, LEX nr 1430379).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że określenie wysokości opłaty oraz terminów zapłaty zostało przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji wydawanych na podstawie art. 104 ust. 1 i 3 u.p.s. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 104 ust. 4 u.p.s. w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Oznacza to, że aktywność Rady Miasta Żagań w tym zakresie jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy 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.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt