

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.104.2018.ASzc

z dnia 5 lipca 2018 r.

Rada Gminy Kłodawa

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 § 6 uchwały Nr XLII/309/18 Rady Gminy Kłodawa z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2018 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę Nr XLII/309/18 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 8 czerwca 2018 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 6 przedmiotowej 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 podustawowym, 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 § 6 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Kłodawa w § 6 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej uregulowała przypadki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. 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 Gminy Kłodawa nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Rada Gminy Kłodawa 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 Gminy Kłodawa w tym zakresie jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna.

Odnosząc się do stwierdzonego naruszenia 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 musi być zatem 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