

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.109.2018.ACZE

z dnia 26 lipca 2018 r.

Rada Gminy Brzeźnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVI/181/2018 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w części dotyczącej § 4 ust. 1 oraz § 6.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę Nr XXVI/181/2018 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 lipca 2018 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 97 ust. 1 i ust. 5, art. 104 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.2017.1769 ze zm.).

Zgodnie 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. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego”. Stosownie zaś do 97 ust. 5 „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”.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego. Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą 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) 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) 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 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 (...)" (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Mając to na

uwadze organ nadzoru zmuszony był stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w części.

W ocenie organu nadzoru, istotnie narusza prawo § 4 ust. 1 i § 6 badanej uchwały. Zgodnie z tymi przepisami, wysokość odpłatności oraz terminy zapłaty określone będą w decyzji administracyjnej, a w szczególnie uzasadnionym przypadku osoba/rodzina ubiegająca się o skierowanie do ośrodka wsparcia lub przebywająca w nim może być częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za pobyt. Rada wskazaną regulacją uregulowała formę ustalania odpłatności oraz wprowadziła zwolnienia z opłat pobieranych za udzielone schronienie. W ocenie organu nadzoru taka aktywność legislacyjna Rady Miejskiej nie mieści się w ramach uprawnień jej przyznanych na mocy art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Określenie wysokości opłaty oraz terminów zapłaty zostało przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji wydawanych na podstawie art. 104 ust. 3, tak więc aktywność Rady Gminy w tym zakresie jest zbędna i nieuzasadniona. Odnośnie zaś zwolnienia z opłat, to w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wyraźnie powierzył samorządowemu organowi stanowiącemu uregulowanie zasad "ponoszenia odpłatności" a nie stosowania ulg w tym zakresie. Takiego umocowania nie przyznaje także art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który przewiduje obligatoryjne zwolnienie z opłat w przypadkach w nim przewidzianych. Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia z opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia. Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej 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.

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

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