

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.208.2018.ABej

z dnia 7 grudnia 2018 r.

Rada Gminy Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 4 ust. 3 i § 5 uchwały Nr XXXIX/264/18 Rady Gminy Żagań z dnia 30 października 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt osób w ośrodku wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2018 r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę Nr XXXIX/264/18 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt osób w ośrodku wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała we wskazanej części istotnie narusza przepisy art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. 2018 poz. 1508 ze zm.- dalej "ustawa").

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 art. 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 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 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., P4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126).

W kwestionowanym § 4 Rada określiła, że odpłatność za pobyt w schronisku ustaloną na podstawie decyzji administracyjnej osoba kierowana będzie uiszczala na rachunek bankowy i w terminie wskazanym w decyzji. Określenie sposobu wnoszenia opłaty zostało przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji wydawanych na podstawie art. 104 ust. 1 i 3, tak więc aktywność Rady Gminy w tym zakresie jest w ocenie organu nadzoru zbędna i nieuzasadniona.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, istotnie narusza prawo także § 5 badanej uchwały. Rada Gminy władna była uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, którymi w myśl art. 51 ust. 4 i ust. 5 ustawy są także

schroniska dla osób bezdomnych. Tymczasem Rada nie zważając na zakres upoważnienia ustawowego w podjętej uchwale określiła procedurę oraz warunki udzielania ulg i zwolnień dotyczących opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia. Pamiętać należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany wypełniać nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych. Odnośnie zwolnienia z opłat, to przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej upoważnia samorządowy organ stanowiący do uregulowania zasad "ponoszenia odpłatności" a nie stosowania ulg i zwolnień 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. 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 nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu chronionym. Rada gminy w ramach szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/Wr 629/13).

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 27 września 2018r. w sprawie prowadzonej pod sygn. akt II SA/Op 258/18, gdzie w uzasadnieniu stwierdza się m. in, że: w ocenie Sądu, przepis art. 97 ustawy nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to np. miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w którym się stwierdza, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. W związku z powyższym stwierdzić przyjdzie, iż jeżeli delegacja ustawowa nie upoważniała rady gminy do dokonania zwolnień z odpłatności to, organ stanowiący gminy nie mógł takiego unormowania zawrzeć w swojej uchwale.

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
Dyrektor Wydziału
Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt