

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.90.2018.AZIE

z dnia 4 czerwca 2018 r.

Rada Gminy Pszczew

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIV.285.2018 z dnia 17 maja 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców gminy Pszczew, w części dotyczącej § 3 oraz § 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 maja 2018 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców gminy Pszczew.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała we wskazanej części istotnie narusza przepis art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.2017.1769 j.t. – 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 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. Odstępienie 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 wskazanej na wstępie.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, istotnie narusza prawo § 3 oraz § 5 badanej uchwały. Rada Gminy była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za

pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tymczasem Rada Gminy nie zważając na zakres upoważnienia oraz brzmienie art. 51, art. 53 i art. 79 ust. 1 ustawy w podjętej uchwale określiła krąg osób uprawnionych do nieodpłatnego tymczasowego schronienia w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (§ 3) oraz przypadki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (§ 5). Pamiętać należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany wypełniać nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych. Uprawnionych do korzystania z ośrodków wsparcia oraz mieszkania chronionego określają bowiem przepisy ustawowe. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia. Artykuł 53 ust. 1 ustawy wyznacza natomiast krąg osób uprawnionych do pobytu w mieszkaniu chronionym: „1. Osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym”. Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 7 ust. 1 pkt 6 i 6a). Z treści art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy wynika, 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 (Dz.U.2018.1025 j.t.) 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". (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 dnia 2 lipca 2014r., sygn. akt I OSK 1054/14).

Odnosnie 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 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). Określenie wysokości opłaty oraz terminów zapłaty zostało przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji wydawanych na podstawie art. 104 ust. 1 i 3, tak więc aktywność Rady Gminy w tym zakresie jest zbędna i nieuzasadniona.

Ponadto organ nadzoru instruuje, 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