

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.19.2016.AHor

z dnia 4 lutego 2016 r.

Rada Gminy Bledzew

Działając na podstawie 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVIII/93/15 Rady Gminy Bledzew z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie osobom i rodzinom tego pozbawionym.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Gminy Bledzew podjęła Uchwałę Nr XVIII/93/15 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie osobom i rodzinom tego pozbawionym. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepis art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz., 163 ze zm.) – zwanej dalej ustawą.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że tytuł uchwały nie w pełni oddaje zakres spraw, które Rada uregulowała w samej uchwale. Zgodnie bowiem z § 1 uchwały „Uchwała się szczegółowe zasady udzielania schronienia osobom i rodzinom tego pozbawionym oraz zasady ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie, określone w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały”. Oprócz zasad ponoszenia odpłatności Rada określiła w uchwale również zasady udzielania schronienia osobom i rodzinom tego pozbawionym, co nie znalazło odzwierciedlenia w tytule uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały stanowiły przepisy art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Powołanie przez Radę Gminy Bledzew w podstawie prawnej uchwały także innych przepisów tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48, art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej było błędne i nieuprawnione, skoro przepisy te nie upoważniały Rady do rozstrzygania o kwestiach ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie. Wskazać należy, że w podstawie prawnej uchwały należy przywoływać jedynie przepisy stanowiące bezpośrednią i konkretną podstawę do podjęcia danego aktu, bez których nie byłoby możliwe jego podjęcie.

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 upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. II SA/Bk 726/09).

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 całości.

Na podstawie wskazanego wcześniej upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy Rada Gminy Bledzew była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie osobom i rodzinom tego pozbawionym. Tymczasem, nie zważając na zakres upoważnienia oraz brzmienie art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy Rada określiła w § 2 ust. 3 - 6 uchwały również zasady udzielania schronienia osobom i rodzinom tego pozbawionym. Rada w sposób rażący przekroczyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, a tym samym przekroczyła prawo w stopniu istotnym. Podkreślić należy, że rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana wypełniać nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych.

W § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła (w formie tabeli) odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego za udzielone schronienie. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia Rady do określenia konkretnej wysokości opłaty. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - tu za udzielone schronienia osobom i rodzinom tego pozbawionym. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia.

Szczegółowe zasady, do ustalenia których została zobowiązana Rada, nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie, a jednocześnie nie mogą pozbawić podmiotów wskazanych przez ustawodawcę prawa do podjęcia decyzji w określonym przez niego zakresie. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie ma kompetencji w tym zakresie, a w ramach szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone w procentach uzależnione od wysokości dochodu. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy prawa do ustalania wysokości opłat za udzielone schronienie, a jedynie uprawnienie do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do tego schronienia. Jak słusznie bowiem zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn.IV SA/Wr 629/13, „Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania "szczegółowych zasad" powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw prawnych do określenia w uchwale podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej szczegółowego określenia sposobu i terminu wnoszenia opłaty, które to kwestie Rada bezprawnie uregulowała w § 3 ust. 3 badanej uchwały. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu i terminu wnoszenia przedmiotowej opłaty.

Istotnie narusza prawo także przepis § 3 ust. 1 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że: Pomoc w formie nieodpłatnego schronienia przysługuje osobom i rodzinom, o których mowa w § 2 ust. 1, jeśli dochód osoby lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza odpowiednio 100% kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą lub na osobę w rodzinie. Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzone, czy zmodyfikowane

przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Zgodnie ze zdaniem drugim przepisu art. 97 ust. 1 ustawy: Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W przepisie tym ustawodawca przewidział zwolnienia od ponoszenia opłat, w związku z czym kwestia ta nie może być „powtórnie” regulowana w uchwale rady gminy. Jak wynika z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, 41, 53a, 78 i 91, przysługuje: osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł (obecnie 634 zł), zwanej dalej "kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej", oraz osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł (obecnie 514 zł), zwanej dalej "kryterium dochodowym na osobę w rodzinie". Wobec powyższego określenie w uchwale Rady Gminy komu przysługuje nieodpłatne schronienie stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja § 4 uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Zgodnie z tym przepisem: W szczególnie uzasadnionym przypadku osoba/rodzina korzystająca z pobytu w ośrodku wsparcia może, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego przeprowadzającego wywiad, być częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za pobyt, w przypadku: a) konieczności ponoszenia wydatków związanych z przewlekłą, długotrwałą chorobą m.in. zakup leków, opłaty za leczenie, stosowanie specjalistycznej diety; b) zdarzenia losowego (ust. 1); Decyzję w powyższej sprawie podejmuje Kierownik GOPS (ust. 2). Rada wskazaną regulacją wprowadziła więc zwolnienia bądź obniżenia od opłat pobieranych za udzielone schronienie. „W art 97 ust. 1 ustawy w istocie przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecyjnej organu administrującego, jego uznaniu pozostawia się zaniechanie ściągnięcia opłaty, co zależne jest nie tyle od dochodu osoby kierowanej, co od jej sytuacji majątkowej, życiowej i rodzinnej. Skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy, który przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. 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. Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn.IV SA/Wr 629/13.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru ma również zastrzeżenia do zapisu § 1 uchwały, zawierającego definicje terminów: „kryterium dochodowe”, „ośrodek wsparcia”, "odpłatność" oraz "pobyt". W ocenie organu nadzoru rada gminy nie została upoważniona na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy do definiowania, ani tym bardziej modyfikacji pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Natomiast pojęcie „ośrodka wsparcia” zostało uregulowane przez ustawodawcę w art. 51 ustawy, z kolei pojęcia „kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej” oraz „kryterium dochodowe rodziny” w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli

Teresa Kaczmarek

