

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.118.2021.ASzc

z dnia 19 lipca 2021 r.

Rada Miejska w Międzyrzeczu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/348/21 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt uczestników w Dziennym Domu „Senior+” w Międzyrzeczu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/348/21 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt uczestników w Dziennym Domu „Senior+” w Międzyrzeczu (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 4 ust. 2, § 5, § 6, § 7 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności” oraz ust. 2 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 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); 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 (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 domniemanie 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, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 4 ust. 2, § 5, § 6, § 7 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności” oraz ust. 2 uchwały.

Na mocy § 4 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Międzyrzeczu ustaliła (w formie tabeli) odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 u.p.s., zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia 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 Dzienny Dom „Senior+” w Międzyrzeczu. 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 Miejska w Międzyrzeczu, 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 w Międzyrzeczu 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. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt 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 uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”. Powyższe naruszenie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, albowiem pozostała treść normatywna aktu nie czyni zadość minimalnym wymogom wskazanym w delegacji ustawowej, o której mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s. Pozbawiony kwestionowanych zapisów akt prawa miejscowego

nie reguluje bowiem w sposób kompleksowy problematyki zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 5 uchwały, zgodnie z którą ustalenie opłaty za pobyt następuje w drodze decyzji administracyjnej (ust. 1), po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego (ust. 2). W ocenie organu nadzoru powyższy przepis istotnie narusza art. 97 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 106 ust. 1 i art. 107 ust. 1 u.p.s. Bezsprene ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, a wpływ na jej wysokość ma zakres przyznanych usług i stanowisko osoby kierowanej. Tym niemniej, jest to już regulowane w ustawie, a zatem aktywność legislacyjna Rady Miejskiej w Międzyrzeczu jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna - jako sprzeczna z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do interpretacji odmiennej bądź sprzecznej z intencjami ustawodawcy. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powyższy zarzut odnosi się również § 7 ust. 2 uchwały, w którym uregulowano procedurę wydawania decyzji o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłaty za pobyt po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Z kolei § 6 uchwały, regulujący sposób pobierania i termin uiszczania opłaty za pobyt, został podjęty przez Radę Miejską w Międzyrzeczu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 u.p.s. Jest to bowiem materia niemieszcząca się w zakresie pojęcia „szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych”, powinna natomiast być uregulowana w decyzji administracyjnej.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również § 7 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu „w szczególności”. O ile określenie przesłanek uprawniających do zwolnienia z ponoszenia opłaty za pobyt mieści się w zakresie pojęcia „szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 2250/18), o tyle poprzez użycie zwrotu „w szczególności” Rada Miejska w Międzyrzeczu wskazała tylko przykładowe przesłanki zwolnienia. Oznacza to faktyczne pozostawienie luzu decyzyjnego Burmistrzowi, który będzie mógł zwolnić osobę zobowiązaną do uiszczenia opłaty kierując się innymi przesłankami, nie wskazanymi w uchwale. Zdaniem organu nadzoru należy to uznać za nieuprawnioną subdelegację uprawnień. Jeżeli akt o

randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa i określa organ właściwy do wydania tego aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, to regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może przekazywać upoważnienia do ich stanowienia na rzecz organu wykonawczego. Kompetencje organu stanowiącego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w ustawowym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli