



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 czerwca 2018 r.

Poz. 2943

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.144.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2018r. poz. 994 z późn.zm.) i art. 97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017r. poz.1769 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LIII/440/18 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 22 maja 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia –schronisku dla osób bezdomnych

Uzasadnienie

W dniu 22 maja 2018r. Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia –schronisku dla osób bezdomnych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr LIII/440/18 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 22 maja 2018r. narusza w sposób istotny przepis art. 97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017r. poz.1769 ze zm.).

Zgodnie z przywołanym przepisem art. 97 ust. 5 ustawy 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.

Delegacja ustawowa wynikająca z przytoczonego przepisu ustawy zobowiązuje radę do wskazania w uchwale szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty. Zasady te nie mogą jednak pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przyznanego podmiotowi ustawowo do tego upoważnionemu. Według unormowania zawartego w przepisie art. 97 ust.1 ustawy o pomocy społecznej opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia, do których należą także schroniska dla osób bezdomnych winien ustalać podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną.

Ustalając szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, rada gminy powinna zatem wyłącznie określić granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty, a nie sama ustalać konkretną wysokość opłaty.

W analizowanej uchwale z dnia 22 maja 2018r. Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim w § 2 określiła wprost (wyrażoną w procentach) konkretną wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia- schronisku dla osób bezdomnych, uzależnioną od wysokości dochodu osoby bądź rodziny w procentowym stosunku do kryterium dochodowego, wykraczając tym samym poza przyznane jej przepisem art. 97 ust. 5 ustawy kompetencje. Nie można bowiem przyjąć że granice, w ramach których

opłata za pobyt w ośrodku wsparcia winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot stanowią wyrażone w procentach, sztywno określone przez Radę Miejską stawki opłat uzależnione od dochodu osoby, której przyznano pomoc w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych. Ustalenie w ten sposób stawek opłat za pobyt stanowi wkroczenie w kompetencje organu, o którym mowa w art. 97 ust.1 ustawy.

Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, iż: „Mając na względzie brzmienie art.97 ust.1 ustawy nie ulega wątpliwości zdaniem Sądu, 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 oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

Upoważnienie ustawowe wynikające z dyspozycji przepisu art. 97 ust. 5 skutkuje przyznaniem radzie gminy uprawnienia do podjęcia uchwały zawierającej postanowienia określające zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Przywołany przepis nie przyznaje natomiast radzie kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat.

W § 4 ust.1 analizowanej uchwały zawarto jednakże postanowienie, według którego „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, osoba bezdomna, której przyznano pomoc w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych, na jej wniosek lub wniosek pracownika socjalnego, może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych”. Według zaś § 4 ust.2 uchwały „Przypadki, o których mowa w ust.1 dotyczą w szczególności okoliczności związanych z wystąpieniem zdarzenia losowego lub ponoszeniem przez osobę bezdomną wysokich kosztów leczenia”.

Powyższe zapisy zawarte w § 4 uchwały wykraczają zarówno poza dyspozycję przepisu art. 97 ust. 5, jak również naruszają art. 97 ust.1 powołanej ustawy. W tym miejscu należy odwołać się do przywołanego już wcześniej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. akt: IV SA/Wr 629/13, w którym Sąd stwierdził, że: „W art. 97 ust.1 ustawy istotnie 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 uprawnienia 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”.

W zawartym w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnieniu nie mieści się ani umocowanie do ustalania zasad zwolnienia z ponoszenia opłat za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, ani do określania przypadków, w jakich osoba korzystająca z tej formy pomocy może korzystać ze zwolnienia z ponoszenia takich opłat. Ponadto, należy wskazać, że ulgi w formie zwolnień, umorzeń czy zaniechania zwrotu stanowią odrębny przedmiot regulacji prawnej. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość udzielenia ulgi polegającej na odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w art. 104 ust. 4 ustawy. Stąd też należy stwierdzić, że unormowanie zawarte w § 4 analizowanej uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie przepisem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z poglądem prezentowanym zarówno w doktrynie prawa, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych, naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany

działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. „Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego 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 podstawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi(...)” (zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2001r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5 poz. 126).

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wskazanej na wstępie uchwały jest uzasadnione wobec czego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart