



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 lipca 2018 r.

Poz. 3193

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.152.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 5., § 8 i załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Narolu Nr 326/XXXVIII/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych

Uzasadnienie

Rada Miejska w Narolu uchwałą Nr 326/XXXVIII/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Wskazana uchwała Rady Gminy została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 czerwca 2018 r. Analizowaną uchwałę Rada Miejska w Narolu podjęła m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Wskazać należy, iż powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego.

Jedyną 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 dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Narolu ustaliła (w formie tabeli) odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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 uprawniona jest do ustalenia wyłącznie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia osobom bezdomnym. 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 o pomocy społecznej w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że Rada Gminy 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 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 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

Zgodnie z treścią § 5 uchwały, w przypadku, gdy pomoc w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku, które udziela schronienia dla osób bezdomnych udzielana jest osobie bezdomnej, której ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały jest inna gmina niż Gmina Narol gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej jest zobowiązana do zwrotu kosztów za pobyt osoby bezdomnej w schronisku do wysokości pełnego kosztu pobytu. Powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ww. ustawy. Kwestia dotycząca ustalenia właściwości miejscowej gminy zobowiązanej do rozpoznania sprawy dotyczącej świadczenia z pomocy społecznej jak też problematyka zwrotu wydatków gminie zostały uregulowane w art. 101 ustawy o pomocy społecznej. Stosownie do tego zapisu właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie (art. 101 ust. 1). W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (art. 101 ust. 2). Omawiana ustawa w art. 101 ust. 3 przewiduje, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie oraz w sprawach niecierpiących zwłoki, właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadkach, o których mowa w art. 101 ust. 3, można przyznać świadczenie wymienione w art. 37-42 i 47-50 ustawy. Gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu (art. 101 ust. 7).

Jak wynika z przytoczonych regulacji § 5 uchwały, Rada Gminy wkroczyła w materię ustawową, modyfikując przytoczone wyżej przepisy art. 101 ustawy o pomocy społecznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. 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.

W § 8 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie dotyczące całkowitego bądź częściowego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku. Upoważnienie ustawowe wynikające z dyspozycji tego przepisu skutkuje przyznaniem radzie gminy uprawnienia do podjęcia uchwały zawierającej w swej treści postanowienia dotyczące jedynie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Rada nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat za pobyt w tych jednostkach. W tym miejscu wypada odwołać się do wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. - sygn. akt IV SA/Wr 629/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu gdzie zauważono, że "Rada nie posiadała żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym. 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 dyskrecjonalnej 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".

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, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86, OTK 1986/1/1).

Organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności przytoczonych § uchwały Rady Miejskiej w Narolu Nr 326/XXXVIII/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak