



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 27 kwietnia 2018 r.

Poz. 2189

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.83.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 7. i § 8 uchwały Rady Gminy Kamień Nr XXXVI/204/2018 z dnia 26 marca 2018r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2018 r. Rada Gminy Kamień podjęła uchwałę Nr XXXVI/204/2018 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, iż ww. uchwała istotnie narusza przepis 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 art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej „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 art.97 ust. 5 ww. 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”.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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 podstawowych 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. Odstępianie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Wykroczeniem poza upoważnienie ustawowe jest przyznanie w § 8 przedmiotowej uchwały w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie bezdomnej zwolnienia całkowitego lub częściowego z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Ulgi w formie zwolnień, umorzeń czy zaniechania zwrotu stanowią bowiem odrębny przedmiot regulacji prawnej. Stąd ustawodawca musiałby upoważnić radę gminy do objęcia tej materii zakresem regulacji uchwały. Takiego szczegółowego upoważnienia brak jest jednak w ustawie. Ustawodawca uznał zatem, że cel socjalny w postaci ulgi polegającej na odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie zostanie osiągnięty na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy. Stąd też sprzeczne z prawem są zapisy uchwał określające zasady zwolnienia z opłaty, jako wykraczające poza zakres upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Po raz kolejny zaznaczenia wymaga, że w rozważanym zakresie rada została upoważniona przez ustawodawcę jedynie do ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, a uregulowanie innych kwestii nie jest zadaniem rady w ramach uchwalania aktu prawa miejscowego, realizującego normę kompetencyjną zawartą w art. 97 ust. 5 ustawy.

Z tych powodów również zapis § 7 niniejszej uchwały jest niedopuszczalny. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że organ gminy realizując kompetencję 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.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110).

„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 (...)” (zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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

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

Marcin Zaborniak