



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 października 2017 r.

Poz. 4106



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.370 .2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 października 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/173/2017 Rady Gminy Józefów nad Wisłą z dnia 28 września 2017r. w sprawie: szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w części obejmującej § 3 ust. 2 i 3, § 4 oraz § 6-8 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/173/2017 Rady Gminy Józefów nad Wisłą z dnia 28 września 2017r. w sprawie: szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w części obejmującej § 3 ust. 2 i 3, § 4 oraz § 6-8 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/173/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 października 2017r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Józefów nad Wisłą podjęła m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

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 podstawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

Jak stanowi § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały, wysokość odpłatności, termin i sposób odpłatności za pobyt w schronisku będą określone w decyzji administracyjnej.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej

Stosownie do art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Należy zauważyć, że w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego prawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 3 ust. 2 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

W § 3 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, iż miesięczny koszt utrzymania osoby, zasady regulowania odpłatności ustalane są na podstawie umowy/porozumienia zawartego między Kierownikiem Ośrodka Pomocy Społecznej w Józefowie nad Wisłą, a Kierownikiem schroniska, na terenie którego przebywa osoba skierowana.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawnych, a zatem została przyjęta bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielenie schronienia, zapewnienia posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym.

Zadanie to każda gmina jest zobowiązana wykonać, jednak to od jej decyzji zależy, czy zadanie to będzie realizowała samodzielnie przy pomocy gminnych jednostek organizacyjnych, czy też przekaże je do realizacji innym podmiotom na podstawie zawartej z nimi umowy (vide: art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Biorąc pod uwagę, że w tym zakresie obowiązuje umowa zawarta na szczeblu jednostki samorządowej i podmiotu, któremu jednostka zleciła prowadzenie tego zadania, niedopuszczalna jest regulacja umowna pomiędzy Kierownikiem MOPS, a Kierownikiem danego ośrodka wsparcia (schroniska), o której Rada Gminy stanowi w § 3 ust. 3 uchwały.

Zgodnie z treścią § 4 uchwały, w przypadku, gdy pomoc w formie tymczasowego schronienia w schronisku, które udziela schronienia dla osób bezdomnych udzielana jest osobie bezdomnej, której ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały jest inna gmina niż Gmina Józefów nad Wisłą 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, z zastrzeżeniem § 2.

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.

Zgodnie z tym przepisem, 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 § 4 uchwały, Rada Gminy Józefów nad Wisłą 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 § 6-8 uchwały Rada Gminy Józefów nad Wisłą uregulowała kwestie dotyczące całkowitego bądź częściowego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takich regulacji wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z powołanego wyżej art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

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 mieszkaniu chronionym.

Rada nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat za pobyt w tych jednostkach.

W wyroku z dnia 28 stycznia 2014r.- sygn. akt IV SA/Wr 629/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, iż: *„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 dyrektywy 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 naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/173/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Józefów nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Józefów nad Wisłą