



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 lipca 2021 r.

Poz. 3222



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.204.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 19 lipca 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/156/2021 Rady Gminy Susiec z dnia 15 czerwca 2021r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w części obejmującej § 1 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „osób, które posiadają ostatni adres zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy Susiec”, § 3 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 2 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/156/2021 Rady Gminy Susiec z dnia 15 czerwca 2021r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w części obejmującej § 1 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „osób, które posiadają ostatni adres zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy Susiec”, § 3 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/156/2021 została doręczona organowi nadzoru 21 czerwca 2021 roku.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m.in. art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876).

Zgodnie z treścią art. 97 ww. ustawy 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).

W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu (art. 97 ust. 1a).

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 (art. 97 ust. 5).

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu ustawy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 1 uchwały Rada Gminy wskazała, iż uchwała określa szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi *osób, dla które posiadają ostatni adres zameldowania na pobyt stały na terenie Gmina Susiec*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „*osób, które posiadają ostatni adres zameldowania na pobyt stały na terenie Gmina Susiec*” nie mieści się w granicach 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 została uregulowana w art. 101 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z tym przepisem, właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie (ust. 1). W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (ust. 2). 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 (ust. 3). W przypadkach, o których mowa w ust. 3, można przyznać świadczenie wymienione w art. 37-42 i 47-50 ustawy (ust. 4). 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 § 1 ust.1 uchwały, Rada Gminy Susiec 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 1996r., 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 § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że świadczeniobiorcę na jego wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suścu można zwolnić w części lub całości opłaty za pobyt w schronisku jeżeli: *wystąpiły inne szczególnie uzasadnione okoliczności stwierdzone przez pracownika społecznego GOPS w Suścu w wywiadzie środowiskowym przeprowadzonym na tę okoliczność*.

Posłużenie się w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały sformułowaniem "inne szczególnie uzasadnione okoliczności" powoduje, że określenie w uchwale przesłanek zwolnienia od opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego. Oznacza to zatem, że możliwe będzie zwolnienie z ww. opłat na podstawie innych okoliczności, nie przewidzianych w przedmiotowej uchwale.

W świetle powyższego należy uznać, iż uchwała w powyższym zakresie narusza w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który zobowiązuje organ stanowiący gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych,

w ramach których mieści się także określenie przesłanek, uprawniających do zwolnienia od ww. opłat (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2019r. sygn. akt I OSK 2250/18).

Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych i niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05 ; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

W myśl § 3 uchwały ust. 2 uchwały, wysokość należności za pobyt w schronisku, sposób i termin dokonywania wpłat określony w decyzji administracyjnej przyznającej pomoc w formie tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych.

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

Należy zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej w art. 106 ust. 1 określa, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Udzielenie świadczeń w postaci schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (ust.2).

Stosownie do treści art. 106 ust. 4 decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

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.

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 stanowi istotne naruszenia prawa.

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.

Odnosząc się natomiast do pisma z dnia 9 lipca 2021r., które wpłynęło do organu nadzoru w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie, wyjaśniam, iż w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/156/2021 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Susiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Susiec