



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 maja 2024 r.

Poz. 2635

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.190.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr LVII/366/24 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz ośrodkach wsparcia, w tym schroniskach dla osób bezdomnych, w części dotyczącej § 3, § 6 oraz § 7.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 4 kwietnia 2024 r., powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 6, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 i 12, art. 48a ust. 1, 2, 2a, i 2b, art. 51 ust. 1, art. 53, art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz ośrodkach wsparcia, w tym schroniskach dla osób bezdomnych.

W § 7 uchwały Rada Miejska w Pieniężnie uregulowała kwestie dotyczące częściowego lub całkowitego zwolnienia osób, którym przyznano pomoc w formie pobytu w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomagającym z ponoszenia odpłatności za pobyt.

Zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rada powiatu lub rada gminy, w drodze uchwały, ustala w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i treningowych lub wspomaganych. Jednocześnie też, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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.

Wyżej przytoczone postanowienia uchwały, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Na tej podstawie rada gminy nie została bowiem upoważniona do określania zwolnień od opłat za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz ośrodkach wsparcia, w tym schroniskach dla osób bezdomnych.

Analiza przepisów ustawy o pomocy społecznej, regulujących udzielanie świadczenia w formie mieszkania wspomagane prowadzi do stwierdzenia, że kompetencje prawotwórcze przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, ograniczone zostały wyłącznie do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ww. placówkach stosownie do upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 tej ustawy. Przepis ten zamieszczony został w rozdziale 6 ustawy o pomocy społecznej pt. „Zasady odpłatności za świadczenia,” upoważnia radę jedynie do określenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz ośrodkach wsparcia, w tym schroniskach dla osób bezdomnych.

Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna odnosi się do innych kwestii niż odpłatność. W konsekwencji postanowienia § 7 przedmiotowej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy na mocy art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i jako takie należy je wyeliminować z obrotu prawnego.

Zatem, rada gminy na gruncie art. 97 ust. 5 ustawy, nie posiada kompetencji do regulowania kwestii dotyczącej zasad stosowania ulg lub zwolnień z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, odmiennie aniżeli w przypadku regulacji przyjmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż poza ustaleniem szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, rada gminy władna jest także unormować szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Powyższy pogląd znajduje oparcie w judykaturze. W wyroku z dnia 21 września 2023 r., sygn.: IV SA/Po 461/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że za niezgodne z prawem należy, zatem uznać takie regulacje uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadzają możliwość obniżenia opłaty lub zwolnienia z odpłatności. Nie mieszczą się one w granicach upoważnienia ustawowego do wydania powyższego aktu prawa miejscowego. Wobec czego, należy uznać, że § 7 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem ww. delegacji ustawowej i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W treści § 6 badanej uchwały, Rada Miejska w Pieniężnie postanowiła, że przyznanie pomocy w formie pobytu w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomagany, wysokość odpłatności za pobyt oraz sposób płatności, ustalane są indywidualne w drodze decyzji administracyjnej (ust. 1) oraz, że decyzję administracyjną o przyznaniu pomocy społecznej w formie pobytu w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomagany wydaje Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pieniężnie (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia uchwalone zostały bez podstawy prawnej, co oznacza, że Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego, podejmowane są w oparciu o wyraźnie upoważnienie ustawowe.

Norma kompetencyjna, wynikająca z powołanego wyżej art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, nie upoważnia rady gminy do określania elementów decyzji administracyjnych, wydawanych w sprawach świadczeń z zakresu pomocy społecznej, ani też do zamieszczania w akcie prawa miejscowego postanowień o charakterze informacyjnym. Materia określająca kwestie postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej, uregulowana jest na gruncie obowiązujących ustaw.

Nadto zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona, w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie, wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej powołanym wyroku, stwierdzając, że "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego."

Tymczasem Rada Miejska w Pieniężnie w postanowieniach § 3 kwestionowanej uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień m.in. art. 53, art. 48a, art. 101 ust. 1-3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski