



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 3 lipca 2024 r.

Poz. 3266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.260.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 lipca 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 i 721) stwierdzam nieważność uchwały Nr II/13/24 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym i wspomaganym, w części dotyczącej:

- w tytule uchwały w zakresie sformułowania „i wspomaganym”;
- § 1, § 2 ust. 1 i 2, § 3 ust. 1 uchwały co do sformułowania „i wspomaganych”;
- § 2 ust. 3 i § 3 ust. 3 uchwały w zakresie sformułowania „lub wspomaganych”;
- § 3 ust. 3 uchwały co do sformułowania „przy czym odpłatność ta nie może być obniżona o więcej niż 20%” oraz
- § 4 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2024 r., Rada Miejska we Fromborku, podjęła uchwałę Nr II/13/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, która została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2024 r.

Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.).

Przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia rażąco narusza obowiązujące przepisy.

Na wstępie należy wskazać, iż w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej 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. 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 (...)” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Konkluzje TK należy odnieść również do przekroczenia upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska we Fromborku określiła szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym, wskazując w tabeli wysokość odpłatności naliczanej w stosunku do dochodu osoby lub rodziny.

Jednocześnie zgodnie z treścią postanowienia § 3 ust. 3 uchwały Rada Miejska przyjęła, że ostateczna wysokość odpłatności, o której mowa w § 3 ust. 2 jest uzgadniana indywidualnie z osobą obejmowaną wsparciem przy uwzględnieniu jej indywidualnych sytuacji oraz liczby osób przebywających w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, przy czym odpłatność ta nie może być obniżona o więcej niż 20%.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z powyższym przepisem rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Z treści ww. art. 97 ust. 5 ustawy nie sposób wyprowadzić tezę, że zawiera on upoważnienie do określenia przez organ stanowiący powiatu możliwości obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wystarczająco określa to art. 97 ust. 1 zdanie 2 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 104 ust. 4 ustawy.

Należy zatem stwierdzić, iż Rada Miejska we Fromborku wprowadzając zakwestionowane sformułowanie w § 3 ust. 3 uchwały, wykroczyła poza delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie dotyczy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, a stanowi de facto zwolnienie z opłat w zależności od uznania podmiotu kierującego. Skoro z treści delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wynika ustalenie jedynie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt, to nie zwolnienia z tej odpłatności.

Analiza kwestionowanego postanowienia uchwały prowadzi do wniosku, że zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustanowione przez Radę Miejską oznaczają, że decyzja na podstawie art. 97 ust. 1 ww. ustawy nie będzie decyzją związaną, lecz uznaniową organu administracji. Jego uznaniu, bowiem pozostawia się ustalenie opłaty, zależne nie tyle od dochodu osoby kierowanej, jak to wynika z art. 97 ust. 1 ustawy, ale innych przyczyn, co nie znajduje upoważnienia w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten przewiduje bowiem jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat z uwagi na brak przekroczenia kwoty kryterium dochodowego wyliczonego w oparciu o art. 8 ww. ustawy. Rada Miejska we Fromborku nie posiada zatem kompetencji do wprowadzenia obniżenia opłat za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomagających na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Jednocześnie z analizy treści uchwały wynika (§ 3 ust. 2), iż Rada Miejska we Fromborku ustaliła szczegółowe zasady odpłatności, jedynie w odniesieniu do pobytu w mieszkaniu treningowym. W związku z powyższym postanowienia uchwały, które odnoszą się do mieszkań wspomaganych, powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego, gdyż nie realizują prawidłowo delegacji z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a ich pozostawienie może skutkować nieprawidłowym sposobem ustalanie odpłatności w stosunku do tego rodzaju mieszkań.

Ponadto Rada Miejska we Fromborku w §4 uchwały ustaliła, że odpłatność za pobyt w mieszkaniu treningowym i wspomagany wnoszona jest na rachunek bankowy Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy społecznej we Fromborku wskazanym w decyzji administracyjnej w terminie do 10 dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni, w którym świadczone było wsparcie.

Należy wskazać, że materia opisana w §4 uchwały nie dotyczy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych i wspomaganych, które mogą zostać uregulowane w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej 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 i działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 166/18Z).

W ocenie organu nadzoru przepis ten został podjęty przez Radę Miejską we Fromborku z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, albowiem 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

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