



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 2 kwietnia 2020 r.

Poz. 1705

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2. 115 .2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 marca 2020 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) oraz art.97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej /Dz.U. z 2019r. poz.1507 z późn.zm./

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim Nr XXI/297/2020 z dnia 27 lutego 2020r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Budach Głogowskich

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2020r. Rada Miejska w Głogowie Małopolskim podjęła uchwałę Nr XXI/297/2020 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Budach Głogowskich.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepis art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz.1507 z późn.zm.). Z tych powodów pismem z dnia 24 marca 2020r. nr P-II.4131.2.115.2020 zostało wszczęte postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, iż 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. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 1 ocenianej uchwały Rada Miejska w Głogowie Małopolskim ustaliła odpłatność za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Budach Głogowskich w sytuacji, gdy przepis art.97 ust.5 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera delegacji ustawowej do ustalania opłat w konkretnym ośrodku wsparcia. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa rada gminy jest upoważniona jedynie do ustalania szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia na terenie całej gminy.

Z kolei w § 2 ust.3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Głogowie Małopolskim określiła (w formie tabeli) wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Budach Głogowskich uzależnioną od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia rady do określenia konkretnej wysokości opłaty, ani też do niepobierania żadnej opłaty. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy uprawniona jest do ustalenia wyłącznie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia.

Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, iż: „Mając na względzie brzmienie art.97 ust.1 ustawy nie ulega wątpliwości zdaniem Sądu, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania „szczegółowych zasad” powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że przywołany przepis nie przyznaje radzie kompetencji do określania w jakiej formie ma nastąpić przyznanie świadczenia, ustalenie wysokości odpłatności za pobyt i określenie sposobu płatności. Kwestie te reguluje bowiem sama ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 106 ust.1 powołanej ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast art. 14 ww. ustawy stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż termin zapłaty odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy w Budach Głogowskich (§3 ust.2) powinien być wskazany w decyzji administracyjnej, a nie w uchwale podjętej na podstawie art.97 ust.1 i 5 ustawy o pomocy społecznej.

W zawartym w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnieniu nie mieści się również umocowanie do ustalania zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, ani też do określania przypadków, w jakich osoba korzystająca z tej formy pomocy może korzystać ze zwolnienia z ponoszenia takich opłat.

W art. 97 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia zasad odpłatności w sensie pozytywnym poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez zwolnienie z jej ponoszenia. Przepis art. 97 ustawy nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to np. miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w którym się stwierdza, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

W tym miejscu należy wskazać, że ulgi w formie zwolnień, umorzeń czy zaniechania zwrotu stanowią odrębny przedmiot regulacji prawnej. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość udzielenia ulgi

polegającej na odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenie w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że zapisy zawarte w § 5 uchwały wykraczają zarówno poza dyspozycję przepisu art. 97 ust. 5, jak również naruszają art. 97 ust.1 powołanej ustawy. W tym miejscu warto odwołać się do przywołanego już wcześniej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. akt: IV SA/Wr 629/13, w którym Sąd stwierdził, że: „W art. 97 ust.1 ustawy istotnie 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 uprawnienia 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.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z poglądem prezentowanym zarówno w doktrynie prawa, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych, naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. „Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego 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 podstawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi(...)” (zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2001r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5 poz. 126).

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały jest uzasadnione, wobec czego należało orzec jak na wstępie.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński