



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 12 maja 2023 r.

Poz. 2753

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.102.2023 **WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 10 maja 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLVII/367/2023 Rady Gminy Wojaszówka z dnia 4 kwietnia 2023r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-WIGOR” w Łąckach Jagiellońskich

Uzasadnienie

W dniu 4 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Wojaszówka podjęła uchwałę Nr XLVII/367/2023 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-WIGOR” w Łąckach Jagiellońskich. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 19 kwietnia 2023r.

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że uchwała narusza przepisy art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021, poz. 2268 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Powołane w podstawie prawnej podjętej uchwały przepisy art. 97 ust.1 i ust. 5 ustawy stanowią, że 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. (art.97 ust. 1) 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).

Delegacja ustawowa, wynikająca z art. 97 ust.5 ustawy zobowiązuje radę gminy do wskazania w uchwale szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty. Zasady te nie mogą jednak pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przyznanego podmiotowi ustawowo do tego upoważnionemu. Ustalając szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, rada gminy powinna zatem wyłącznie określić granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty, a nie sama ustalać konkretną wysokość opłaty.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 629/13, 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.

Granice tych nie stanowią konkretne stawki opłat 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". Tymczasem w § 3 ust.2 uchwały Rada, wykraczając w sposób nieuprawniony poza przyznane jej przepisem art. 97 ust. 5 ustawy kompetencje ustaliła konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) za pobyt w ośrodku wsparcia w przypadku, gdy wysokość dochodu osoby samotnie gospodarującej lub wysokość dochodu na osobę w rodzinie przekroczy 100% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy.

Badana uchwała zawiera ponadto inne nieuprawnione uregulowanie.

I tak, w ramach delegacji wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy nie mieści się zawarte w § 5 ust. 3 uchwały unormowanie, w myśl którego: „Nie pobiera się opłaty za pobyt za dni nieobecności pod warunkiem zgłoszenia jej kierownikowi, z co najmniej jednodniowym wyprzedzeniem, chyba że powiadomienie to nie było możliwe z powodów losowych.” Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zawiera upoważnienie do ustalenia przez organ stanowiący gminy zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w sensie pozytywnym, poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, a nie poprzez określenie okoliczności stanowiących podstawę do niepobierania opłaty czy zwolnienia z ponoszenia opłaty. Jednocześnie zwrócenia uwagi wymaga, że w myśl § 5 ust.1 uchwały: „Odpłatność za pobyt w dziennym Domu ponoszona jest proporcjonalnie do dni faktycznego pobytu w danym miesiącu kalendarzowym.”

Stosownie do unormowania zawartego w art. 104 ust. 4 ustawy w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Przepis §6 uchwały stanowi natomiast, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności Wójt Gminy Wojaszówka może częściowo lub całkowicie zwolnić z ponoszenia odpłatności.” Przytoczony przepis §6 uchwały stanowi zatem modyfikację przepisu art. 104 ust. 4 ustawy. Zauważyć natomiast należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki: NSA z 1 października 2008r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10). Podobna uwaga dotyczy przepisu § 2 uchwały stanowiącego z kolei nieuprawnione powtórzenie przepisu art. 97 ust. 1 ustawy.

Zakwestionowania wymaga następnie unormowanie zawarte w §7 uchwały, ustanawiającym termin, w jakim należy wносить opłaty za pobyt w Dziennym Domu. Należy bowiem zauważyć, że przepis art. 97 ust.5 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określenia terminów ponoszenia opłat za pobyt. Należy to do kompetencji organu wykonawczego.

Wymaga także zwrócenia uwagi, że powołany w podstawie prawnej podjętej uchwały przepis art. 97 ust. 5 ustawy nie zawiera upoważnienia do określenia opłaty za pobyt w konkretnie wskazanym ośrodku wsparcia. Na podstawie wskazanego przepisu organ stanowiący gminy ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt we wszystkich na terenie gminy ośrodkach wsparcia, a nie dotyczące wyłącznie konkretnego ośrodka, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia uchwały gmina prowadzi wyłącznie jeden ośrodek wsparcia.

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 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 (...)” (zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2001r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5 poz. 126).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa wobec czego należało orzec jak w sentencji.

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

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru