



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/525/2024 Rady Gminy Grębocice z dnia 27 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grębocice w dniu 27 lutego 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXXII/525/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, dalej „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) - dalej u.p.s., polegającym na ustanowieniu przepisu poza zakresem kompetencji organu stanowiącego.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 u.p.s. Przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyłą 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. Odpłatność, o której mowa w art. 97 ust. 1 i ust. 5 u.p.s. jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do ośrodka wsparcia.

Przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. zobowiązuje radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Wobec osoby kierowanej do ośrodka wsparcia uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt, a podmiotowi kierującemu osobę uchwała winna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się winien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

Mocą przepisu § 1 uchwały dokonano zmiany uchwały Nr LXVIII/442/2023 Rady Gminy Grębocice z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – poprzez dodanie do uchwały zmienianej § 3a, którym wprowadzono możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w schronisku. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja nie stanowi zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) zwolnienie z opłaty. Ustalenie zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w schronisku nie mieści się

w zakresie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s. W tym zakresie należy odróżnić regulację z art. 97 ust. 5 od chociażby regulacji dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze (art. 50 ust.6), gdzie ustawodawca wprost postanowił o możliwości ustalenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Tym samym regulacja § 1 uchwały – jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 97 ust. 5 u.p.s. – stanowi istotne naruszenia prawa.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 marca 2020 r. (sygn. akt WSA IV SA/Wr 34/20) stwierdził: „W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że normy kompetencyjne – w tym przypadku art. 97 ust. 5 ustawy – powinny być interpretowane w sposób ścisły; przyjmuje się zakaz domniemanie kompetencji. Stąd nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach upoważnienia. Według Sądu organ ustalając treść § 6 dokonał wykładni rozszerzającej omawianego przepisu. Art. 97 ust. 5 zobowiązuje radę gminy do ustalenia "szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności", nie daje zatem uprawnień do ustalenia przypadków, które uzasadniają z jej zwolnienia, jak to uczynił organ.”

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń