

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.56.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 i § 3 załącznika do uchwały Nr IV/33/2015 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy Bargłów Kościelny.

UZASADNIENIE

W dniu 27 marca 2015 r. Rada Gminy Bargłów Kościelny podjęła uchwałę Nr IV/33/2015 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy Bargłów Kościelny, która 10 kwietnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 20 kwietnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Wypełniając dyspozycję normy prawnej art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) Rada Gminy Bargłów Kościelny ustaliła szczegółowe zasady odpłatności za pobyt podopiecznych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bargłowie Kościelnym w ośrodkach wsparcia niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy Bargłów Kościelny.

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu prawa 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.

W § 1 ust. 2 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Bargłów Kościelny określiła, że ośrodkiem wsparcia są noclegownie, hostele, przytuliska i schroniska dla osób bezdomnych i pozbawionych schronienia.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem ustawowo przyznanym organowi stanowiącemu gminy kompetencji, gdyż postanowienia dotyczące definicji ośrodka wsparcia nie powinny być przedmiotem analizowanej uchwały. Rada Gminy nie została bowiem upoważniona do definiowania, ani modyfikacji pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.

Należy zauważyć, iż definicja ośrodka wsparcia została określona w art. 51 ust. 2 - ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z brzmieniem przedmiotowej regulacji ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, w którym mogą być prowadzone miejsca całonocnego okresowego pobytu. Ośrodkiem wsparcia może być więc ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko i dom dla bezdomnych oraz klub samopomocy.

Analiza przytoczonej definicji ustawowej i porównanie jej z brzmieniem § 1 ust. 2 załącznika do kwestionowanej uchwały pozwala przyjąć, iż Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji poprzez zawężenie rozumienia ośrodka wsparcia do placówek w nim wskazanych, nie uwzględniając jednocześnie w sformułowanym przez siebie katalogu ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dziennego domu pomocy, domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, domu dla bezdomnych oraz klubu samopomocy.

Dodatkowo, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż noclegownie, hostele i przytuliska nie są ośrodkami wsparcia. Działalność ośrodka wsparcia została określona w art. 51 ust. 1 ww. ustawy i polega na świadczeniu opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osobom, mając na uwadze ich wiek, chorobę lub niepełnosprawność. Natomiast działalność noclegowni, hosteli i przytulisk zawiązana jest z zapewnieniem schronienia osobom potrzebującym.

Według art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1844 ze zm.) przez noclegownię należy rozumieć budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania noclegu osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania noclegowni.

Ponadto, prawo do schronienia ujęte jest jako jedna z form świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 pkt i ustawy o pomocy społecznej, jednakże istotą tego prawa jest, zgodnie z art. 48 ust. 2 tej ustawy, przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych oraz innych miejscach przeznaczonych do udzielania schronienia. Określenie „tymczasowe” miejsce noclegowe jest odpowiedzią na pewien szczególny stan w jakim znajduje się osobą potrzebująca, a pomoc udzielana w takiej formie odnosi się do podstawowych potrzeb człowieka, jest świadczona na elementarnym poziomie, wymaga szybkiej reakcji i maksymalnego odformalizowania. Zorganizowanie schronienia sprowadza się do zapewnienia miejsca do spania i w żaden sposób nie może być utożsamiane ze świadczeniem polegającym na przyznaniu pobytu w ośrodku wsparcia.

Przechodząc do analizy § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zauważa, iż postanowienia zawarte w jego treści odnoszą się do procedury w zakresie udzielenia schronienia, które „następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w ośrodku wsparcia i poprzedzone jest pisemnym skierowaniem (...) po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego” oraz obejmują wskazanie osób upoważnionych do przyznania świadczenia poprzez dokonanie zapisu, iż „decyzję (...) wydaje Kierownik GOPS”, a „w nagłych przypadkach zgodę na udzielenie schronienia podejmuje pracownik nadzorujący ośrodek wsparcia”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie nie zawiera się w ustawowych kompetencjach rady gminy wynikających z ustawy, która stanowi podstawę do działania w przedmiotowym zakresie. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej upoważnia Radę do określenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i nie stanowi podstawy do regulowania innych kwestii niż odpłatność w ramach przyznawania określonego świadczenia. Ponadto, przedmiotowa norma kompetencyjna zawarta została w rozdziale 6 „Zasady odpłatności za świadczenia” działu II, co dodatkowo potwierdza wolę ustawodawcy do przyznania radzie upoważnienia w zakresie unormowania organizacji ponoszenia odpłatności.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega

na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02 - niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Wyjaśniając, należy zauważyć, iż powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za prawnie niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze, istotność przedstawionych naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:
Rada Gminy Bargłów Kościelny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli