



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 kwietnia 2018 r.

Poz. 3706

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.170.2018.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XL/356/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior – WIGOR” w Sośnicy – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XL/356/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior – WIGOR” w Sośnicy została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) w związku z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2017 r. poz. 1769 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 30 marca 2018 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje.

Na sesji 26 marca 2018 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior – WIGOR” w Sośnicy, zwaną dalej: „uchwałą”. 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. Z kolei w myśl art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Podstawą wydania ocenianej uchwały jest wyłącznie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, natomiast art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, kierowany jest tylko do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny ustalający wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy jest 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09). Zatem na podstawie wyżej wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rada była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior – WIGOR”.

W § 2 uchwały rada postanowiła, że: „Opłatę za pobyt w Dziennym Domu ustala podmiot kierujący tj. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrzycy, w uzgodnieniu z osobą kierowaną, informując o zakresie usług i zasadach ponoszenia odpłatności określonych w niniejszej uchwale”. Ponadto w § 3 uchwały rada postanowiła, że: „Opłata za pobyt w Dziennym Domu obejmuje korzystanie z miejsca pobytu wraz z wyżywieniem oraz usługi świadczone przez jednostkę”. W ocenie organu nadzoru zapisy te stoją w sprzeczności z normą wynikającą z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą opłata jest uzależniona od przyznanego zakresu usług. Zdaniem organu nadzoru intencją ustawodawcy było, by osoba kierowana mogła w różnym zakresie korzystać z świadczonych usług, nadto by odpłatność ta dotyczyła wyłącznie tych, które zostały jej przyznane. Tymczasem rada przyjęła, że niezależnie od zakresu usług przyznanych osobie kierowanej, będzie ona zobligowana do ponoszenia odpłatności zarówno za sam pobyt w dziennym domu, wyżywienie, jak i usługi tam świadczone. Wysoce prawdopodobne jest zatem, że osoba kierowana będzie płaciła za usługi, z których nie korzysta. Dodać należy, iż rada nie jest umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały postanowień wskazujących, który organ jest właściwy do rozstrzygania w przedmiocie ustalania miesięcznej stawki za usługi dziennego domu, gdyż takie uregulowanie nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: „Wysokość opłaty za pobyt uczestnika od 1 maja 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wynosi 20,00 zł miesięcznie bez względu na ilość dni obecności uczestnika w danym miesiącu w Dziennym Domu, z zastrzeżeniem art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, zm. poz. 38, 1292, 1428 i 1985)”. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia rady do określenia uchwałą konkretnej wysokości opłaty. Na podstawie ustawowej delegacji rada winna tylko ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca ukształtował bowiem uprawnienie rady wyłącznie w przedmiocie ustanowienia określonych reguł, którymi następnie powinien kierować się podmiot kierujący osobę do danego ośrodka wsparcia. Przyjęte przez radę reguły nie mogą pozbawiać uprawnienia podmiotu ustawowo upoważnionego do ustalenia wysokości opłaty za pobyt w danym ośrodku wsparcia. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną. Należy więc stwierdzić, że rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi konkretna stawka opłaty. Wątpliwość organu nadzoru budzi zwłaszcza konieczność ponoszenia przez osobę kierowaną opłaty w przypadku usprawiedliwionej nieobecności, mimo braku świadczenia w tym czasie na jej rzecz jakichkolwiek usług. Powyższe w ocenie organu nadzoru narusza zasadę ekwiwalentności opłaty, albowiem bezpodstawnym jest obligowanie osoby kierowanej do ponoszenia odpłatności za usługi, które w istocie nie zostały udzielone. Zgodnie z podzielanym przez organ nadzoru poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011 r.: „Opłaty, o których mowa w art. 97 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi zatem instytucję prawną-finansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Podmiot ten jednak, przy ustalaniu tych opłat, zobowiązany jest uwzględnić uprawnienia obywateli (osób) korzystających z tych usług, wynikających z odrębnych przepisów prawa, które w tym zakresie stanowią *lex specialis*.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/SZ 669/11). Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13: „Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, 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 »szczełowych 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 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W § 5 uchwały rada postanowiła, że: „Opłata za pobyt w Dziennym Domu wnoszona jest przez uczestnika przelewem na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrzycy w okresach miesięcznych, w terminie do dnia 10 następnego miesiąca”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu i terminu wnoszenia przedmiotowej opłaty. W konsekwencji, powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 uchwały rada postanowiła, że: „Miesięczny koszt pobytu uczestnika w Dziennym Domu na kolejny rok ustala Burmistrz Gminy Dobrzyca w zarządzeniu podjętym nie później niż do dnia 31 grudnia każdego roku”. Zgodnie z powołanym wyżej art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług, natomiast rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Zdaniem organu nadzoru normy wynikające z przepisów ustawowych stanowią bowiem jasno, że kompetencje w zakresie ustalenia opłaty za pobyt posiada podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną (ust. 1), z kolei określenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy (ust. 5). Przekazanie kompetencji w powyższym zakresie poprzez powierzenie Burmistrzowi Gminy Dobrzyca uprawnienia do ustalania miesięcznego kosztu pobytu (ryczałtowo określona opłata) w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy. Należy mieć na uwadze, że w tym przypadku przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi do bezpodstawnej subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne.

W § 7 uchwały rada postanowiła, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek uczestnika Dziennego Domu Burmistrz Gminy Dobrzyca może częściowo lub całkowicie zwolnić z ponoszenia odpłatności”. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przede wszystkim podkreślić należy, że przepis art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przewidujący obligatoryjne zwolnienie z opłat, kierowany jest wyłącznie do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny regulujący wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Również możliwość częściowego zwolnienia z opłat jest pozostawiona uznaniu tego organu. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann