



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lutego 2018 r.

Poz. 1096

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.51.2018.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 2018 r.

Działając 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 XXXIV/361/17 Rady Miasta i Gminy Gołańcz z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom bezdomnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. Rada Miasta i Gminy Gołańcz podjęła uchwałę nr XXXIV/361/17 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom bezdomnym.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2232) oraz art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, poz. 38 i poz. 1985).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 stycznia 2018 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Na mocy art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., zwanej dalej „ustawą”) 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 na mocy art. 97 ust. 5 ustawy, 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 ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną 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 (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09).

Na wstępie należy wskazać, iż Rada bezpodstawnie ograniczyła zakres podmiotowy uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, wskazując iż dotyczy ona jedynie osób bezdomnych. Uprawnionych do korzystania z ośrodków wsparcia określają bowiem przepisy

ustawowe tj. art. 51 ust. 1 ustawy. Stanowi on, iż osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia. Ustawa w art. 51 ust. 2 określa także, że ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu.

Wobec powyższego, uchwała Rady Miasta i Gminy Gołańcz mogła regulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, bez określenia podmiotów uprawnionych do korzystania z tych ośrodków, gdyż krąg tych osób pozostaje poza regulacją Rady.

Nadto w opinii organu nadzoru na podstawie wyżej wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, Rada Miasta i Gminy Gołańcz była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Tymczasem, nie zważając na zakres tego upoważnienia, Rada w § 2 uchwały postanowiła, że odpłatność za przyznane świadczenie w formie schronienia ustalona jest zgodnie z tabelą. W tabeli Rada określiła odpłatność procentową kwoty pełnego kosztu pobytu w ośrodku wsparcia, uzależnioną od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie do kryterium dochodowego.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy zawierający delegację dla rady gminy do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia jej do określenia konkretnej wysokości opłaty. Na podstawie ustawowej delegacji rada winna 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, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną.

Należy więc stwierdzić, że Rada Miasta i Gminy Gołańcz 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 stanowią konkretne stawki opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak słusznie zauważył WSA 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 »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 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

Kwestionowane postanowienie uchwały Rady Miasta i Gminy Gołańcz podjęła z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 zd. 1 ustawy, z którego jednoznacznie wynika, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Podkreślić należy, że ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej, na wysokość której znaczący wpływ ma zakres przyznanych usług i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), gdyż z nią organ orzekający winien jest uzgodnić wysokość tej opłaty.

W § 4 uchwały Rada określiła warunki zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia tj. w jakich przypadkach może nastąpić zwolnienie z opłaty, na czyj wniosek może ono nastąpić czy do jakiej wysokości takie zwolnienie może zostać udzielone. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że przepis art. 97 ust. 1 ustawy, 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 temu organowi. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej,

a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

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.

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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 daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann