



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 lipca 2016 r.

Poz. 3651

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.130.4.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446),

stwierdzam nieważność

punktu 1, 2, 5, 7, 8 i 9 załącznika do uchwały nr XXVI/305/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), art. 17 ust. 1 pkt 12, art. 53 i art. 97 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U., poz. 305), podjęła na sesji w dniu 30 maja 2016 r. uchwałę w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że punkty 1, 2, 5, 7, 8 i 9 jej załącznika zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i 5, art. 104 ust. 1 i 4, art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, art. 154-155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy). Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (art. 53 ust. 2 ustawy). Świadczenie pomocy z pomocy społecznej w formie pobytu w mieszkaniu chronionym może być przyznane osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (art. 53 ust. 1 ustawy).

Opłatę za pobyt w 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 ustawy). Kompetencją rady gminy jest ustalenie, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych (art. 97 ust. 5 ustawy). Stanowiąc taki akt prawa miejscowego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do przestrzegania regulacji ustawowych – w szczególności do nienaruszania ustawy o pomocy społecznej, w tym przepisów powyżej wskazanych. Zasady ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mają być szczegółowe także w tym sensie, że nie naruszają zasad ogólnych – które ustala ustawa. Przez szczegółową zasadę należy zatem rozumieć normę doprecyzowującą to, w jaki sposób ponosić odpłatność za świadczenie.

Tymczasem Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, jako szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wprowadziła regulacje naruszające ustawę o pomocy społecznej.

Po pierwsze, ustaliła, że: „Pobyt w mieszkaniu chronionym jest odpłatny”, co narusza art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Po drugie, określiła, że: „Ustalenie odpłatności w mieszkaniu chronionym następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szklarskiej Porębie działającego w imieniu Burmistrza Miasta Szklarska Poręba”, co narusza art. 110 ust. 7 i 8 ustawy, wskazujący, że to organ wykonawczy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, a na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, może go udzielić także innej osobie. Oznacza to, że rada gminy nie może ustalić jakie osoby będą miały możliwość wydania decyzji w sprawie przyznania zasiłku, w szczególności zaś nie może zastrzec takiej kompetencji na rzecz dyrektora ośrodka pomocy społecznej. Prowadzenie postępowań w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej oraz wydawanie decyzji w tych sprawach należy do kierownika ośrodka pomocy społecznej, ale może być realizowane także przez inne osoby, jeżeli organ wykonawczy, na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, wydał im upoważnienie.

Po trzecie, Rada nie mogła wskazać, że uzgodniona wysokość odpłatności może ulegać zmianom w zależności od oceny sytuacji materialnej osoby skierowanej do pobytu w mieszkaniu chronionym, a także w przypadku zmiany wysokości kosztów związanych z utrzymaniem i korzystaniem z mieszkania chronionego oraz zmiany liczby osób skierowanych do mieszkania chronionego. Tego typu ustalenia następują w toku postępowania administracyjnego i tylko w trybie właściwym dla zmiany decyzji ustalającej wysokość odpłatności (art. 154-155 Kodeksu postępowania administracyjnego) możliwe jest modyfikowanie postanowień zawartych w decyzji. Jeżeli w danej sprawie wymagana jest modyfikacja treści decyzji, a ustawa pozwala na jej zmianę, należy dokonać tej zmiany zgodnie z wymogami ustawowymi. W innym przypadku sprawa ustalenia wysokości odpłatności musi być traktowana jako nowa sprawa administracyjna, a tym samym konieczne będzie wydanie nowej decyzji ją załatwiającej (art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Po czwarte, poza kompetencją Rady, było także wskazanie, że: „Osobę zobowiązaną do ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym na wniosek osoby lub z urzędu można okresowo, całkowicie lub częściowo zwolnić z odpłatności jeżeli występują uzasadnione okoliczności, w szczególności bezrobocie, trudna sytuacja życiowa lub zdrowotna. Zakres zwolnienia uzgadniany jest indywidualnie z osobą ubiegającą się o skierowanie do mieszkania chronionego”. Taka regulacja nie stanowi bowiem zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) odstąpienie od pobierania opłaty. Brak jest podstawy prawnej do tego, by wprowadzać możliwość zwolnienia z ponoszenia opłaty, skoro ta ustalana jest indywidualnie. Szczególna sytuacja osoby, która nie powinna ponosić ustalonej odpłatności może być uwzględniona wyłącznie w oparciu o zasady ustawowe. Jeżeli zaś wolą Rady jest ustalenie szczegółowych zasad odpłatności, które uwzględniać będą okoliczność bezrobocia lub złego stanu zdrowia, to zasady takie powinna ustalić w sposób jednoznaczny, pozwalający na ich zastosowanie w procesie stosowania prawa. Nie może natomiast kierować w tym zakresie uznaniowej kompetencji decyzyjnej do podmiotu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie tego rodzaju świadczeń z pomocy społecznej. Bez podstawy prawnej nie można wprowadzać do aktu prawa miejscowego przepisu modyfikującego zasady wydawania decyzji.

Po piąte, wskazanie, że należność z tytułu odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ nie należy do zakresu kompetencji przyznawanej organowi stanowiącemu gminy. Nie jest to bowiem regulacja dotycząca ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, lecz sytuacji nieuiszczenia takiej opłaty. Wynika to również z regulacji ustawowej. Kwestia ta została bowiem unormowana w art. 104 ust. 1 ustawy, który stanowi, że należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie jest rolą Rady powielanie tych regulacji w oderwaniu od ustawowego kontekstu.

Po szóste, w sposób wadliwy sformułowano również ustalenia punktu 9 załącznika do uchwały dotyczące odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym. „Wbrew bowiem obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa Rada określiła w sposób «sztywny» wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Umocowana była jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce. Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega [...] 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 uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu. Narusza jednocześnie art. 7 Konstytucji RP, a także § 119 ust. 1 i § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Ustawodawca nie przyznał radzie powiatu prawa do ustalania wysokości opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym, a jedynie uprawnienie do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do chronionego” (wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2014 r., IV SA/Wr 629, LEX nr 1430379). W oparciu o przedstawioną argumentację, podzielając stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wskazać należy, że ustalenia punktu 9 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają prawo.

Ponadto, przyjmując, że w przypadku dochodu wynoszącego do 100% kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy o pomocy społecznej odpłatność za świadczenie wynosi 20% opłaty, naruszono art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy, w którym w sposób jednoznaczny wskazano, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Również pozostałe progi dochodowe zostały ukształtowane w sposób wadliwy, gdyż nie można na ich podstawie stwierdzić w sposób jednoznaczny, czy w przypadku dochodu wynoszącego równo 100% kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy odpłatność została ustalona na 20% czy 30%, w przypadku dochodu wynoszącego równo 150% kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy odpłatność została ustalona na 30% czy 40%, w przypadku dochodu wynoszącego równo 200% kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy odpłatność została ustalona na 40% czy 50%, a w przypadku w przypadku dochodu wynoszącego równo 250% kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy odpłatność została ustalona na 50% czy 100% wysokości opłaty. W ten sposób naruszona została zasada określoności prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. Rada ma bowiem obowiązek stanowić prawo jasne i precyzyjne, które nie pozwala na powstawanie wskazanych powyżej wątpliwości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:

P. Hreniak