



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 maja 2023 r.

Poz. 3409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.112.15.2023.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXX/422/23 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Prusicach na sesji w dniu 19 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXX/422/23 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 28 kwietnia 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na nieokreśleniu stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Miejskiej 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 podustawowych 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 5 ustawy jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego beneficjenta pomocy społecznej z podmiotem kierującym tę osobę do danego ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego. Opłata jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem wsparcia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do mieszkania chronionego uchwała winna określić reguły

ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego uchwała powinna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Prusicach nie określiła wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniu chronionym. Poza wskazaniem procentowej wysokości odpłatności uzależnionej od wysokości dochodu (tabela zamieszczona w § 3 uchwały) w § 3 ust. 1, 2 i 3 uchwały postanowiono, że „1. Do ustalenia wysokości odpłatności za pobyt osoby skierowanej do mieszkania chronionego przyjmuje się dochód tej osoby, o którym mowa w art. 8 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. 2. Opłatę za pobyt w mieszkaniu chronionym ustala się w zależności od dochodu według kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej według poniższej tabeli: (...) 3. Miesięczna opłata za pobyt w mieszkaniu chronionym stanowi iloczyn miesięcznego dochodu oraz procentowego wskaźnika odpłatności, o którym mowa w § 3 ust. 2.”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska poprzez powyżej przytoczone zapisy uchwały doprowadziła do niezgodnych z ustawą uregulowań w zakresie odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych. Postanowienia § 3 ust. 1, 2 i 3 uchwały nr LXXX/422/23 nie określają bowiem obligatoryjnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, a mianowicie wysokości stawki bazowej – w tym przypadku stawki miesięcznej za pobyt w mieszkaniu chronionym.

W kontekście powyższego warto przypomnieć, że rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w mieszkaniu chronionym nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas dokonywania uzgodnień z osobą kierowaną w zakresie określenia ostatecznej wysokości odpłatności, na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, jak i w mieszkaniu chronionym, powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnego beneficjenta tego rodzaju wsparcia. Przedmiotem regulacji powinna być przede wszystkim bazowa (np. dobową, miesięczną) stawka opłaty. Jest to obligatoryjny element uchwały. Pomimo, że w delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego nie wskazano *expressis verbis* konieczności zawarcia w nim takiego ustalenia, to jednak ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednio lub pośrednio odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia/mieszkaniu chronionym. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie następowało wyliczenie opłaty za pobyt, może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20 „Przyjąć należy, że skoro prawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art. 97 ust. 1 u.p.s., to owe uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. Nakaz założenia racjonalności prawodawcy i spójności przepisów prawa nakazuje aby wykładnia art. 97 ust. 5 u.p.s. uwzględniała kontekst systemowy, a mianowicie kompetencję do wydania decyzji na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s., tak aby wynik wykładni tych dwóch przepisów nie prowadził do sprzeczności i niespójności regulacji, która jest w oczywistym związku. Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjąć, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany to określenie stawek opłaty w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może powodować «przekształcenia» owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym.”. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał przy tym, że brak wskazania bazowej stawki opłaty w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa i determinuje nieważność uchwały. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r. (sygn. akt IV SA/Wr 14/21).

Wskazane w kwestionowanej uchwale zasady ponoszenia odpłatności odstępujące od prawidłowego uregulowania w uchwale stawki miesięcznej za pobyt w mieszkaniu chronionym nie wypełniają w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. W takim przypadku to inny organ, niż Rada Miejska, będzie ostatecznie podejmował decyzję odnośnie stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Trzeba mieć także na względzie, że bez względu na koszty prowadzenia mieszkania chronionego czy innego ośrodka wsparcia opłaty, jakie gmina pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w mieszkaniu chronionym nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w mieszkaniach chronionych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim mieszkaniu, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia miejsca w mieszkaniu chronionym nie może być neutralne dla budżetu gminy. Nie jest to jednak konstatacja, która mogłaby być w jakikolwiek sposób zaskakująca, bowiem całość świadczeń pomocy społecznej ma charakter redystrybucyjny i nie sposób oczekiwać, by osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej (nawet jeżeli posiada względnie wysoki dochód) ponosiła pełny koszt udzielanej jej pomocy. Taki sposób finansowania świadczeń już z samej definicji nie byłby pomocą społeczną. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobylem w mieszkaniu chronionym ponosi gmina.

Równocześnie to, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do mieszkania chronionego, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. Przy ustalaniu zasad odpłatności organ stanowiący gminy powinien kierować się zatem zasadą pomocniczości widzianą jako partycypacja osoby korzystającej z usług pomocy społecznej w kosztach udzielanych jej świadczeń. Jest to stan pożądany w ramach podstawowych celów jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do mieszkania chronionego nie może być uzależniana od rzeczywistych kosztów, jakie gmina poniesie w związku z realizacją swojego zadania, gdyż to nie na świadczeniobiorcy ciążyć ma odpowiedzialność za zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę.

Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien (należy pamiętać, że na koszt mediów czy eksploatacji składają się opłaty stałe i zmienne, a tylko te drugie zależne są od sposobu korzystania z mediów przez osobę przebywającą w mieszkaniu chronionym) wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Mieszkanie chronione jest bowiem świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. n ustawy). Ta forma pomocy społecznej przygotowuje pod opieką specjalistów osoby przebywające w mieszkaniu chronionym do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaga te osoby w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2 ustawy) i zapewnia usługi bytowe w postaci miejsca całonocnego pobytu (§ 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych; Dz. U. z 2023 r. poz. 75). Świadczenie rzeczowe w postaci mieszkania chronionego należy zatem rozpatrywać kompleksowo i nie ma podstaw, aby za poszczególne aspekty korzystania z tej formy pomocy pobierać odrębne opłaty.

Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym (art. 53 ust. 9 ustawy). Uzgodnienia te dotyczą także odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia (art. 53 ust. 10 pkt 4 ustawy).

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty – przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale – następuje indywidualnie. Uchwała powinna określać jedynie bazową stawkę, w oparciu o którą ustalana jest opłata, a także maksymalny (ewentualnie też minimalny) poziom odpłatności skorelowany z wysokością dochodu (co mieści się w kompetencji prawodawczej do ustanowienia zasad, którymi zobowiązany będzie kierować się podmiot kierujący konkretną osobą do mieszkania chronionego). Finalnie ustalenie odpłatności jest uprawnieniem podmiotu kierującego do mieszkania chronionego (przy realizacji którego podmiot ten musi uwzględnić nie tylko stan prawny, lecz także stan faktyczny, w jakim znajduje się osoba kierowana), które realizowane jest we współdziałaniu z osobą kierowaną, gdyż odpłatność musi być uzgodniona ze świadczeniobiorcą.

Elementem stawki opłaty ustalonej przez radę gminy nie może być zatem bliżej nieokreślona kwota będąca równowartością kosztów eksploatacji, którą wyliczać miałyby się na podstawie „zużycia”. Taki sposób określenia stawki odpłatności nie daje bowiem organowi wydającemu decyzję administracyjną, w której

odpłatność ma zostać zindywidualizowana, możliwości wskazania wysokości opłaty. Podejmowana w tym przedmiocie decyzja musi zaś wskazywać konkretną kwotę odpłatności, a to w przypadku przyjętego przez Radę Miejską w Prusicach brzmienia uchwały byłoby niemożliwe. Ustawa nie daje zaś podstaw do tego, aby dokonywać zmiany decyzji ustalającej odpłatność po ustaleniu kosztów eksploatacji lokalu będącego ośrodkiem wsparcia, w tym mieszkaniem chronionym. Także z tego powodu nie jest możliwe, aby ustalona stawka odpłatności była określana poprzez wartości, których wymiar wynika z okoliczności nieweryfikowalnych na dzień wydania decyzji administracyjnej.

Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjmując, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany, to niedopuszczalne jest określenie zasad odpłatności w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 ustawy mogące powodować „przekształcenie” owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20).

Analiza treści uregulowań § 3 ust. 1, 2 i 3 uchwały nr LXXX/422/23 prowadzi do wniosku o braku możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności w oparciu o uregulowania uchwały, z uwagi na brak ustalenia w uchwale stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniu chronionym, jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w rozpatrywanej uchwale doszło również do innego istotnego naruszenia prawa.

W § 4 kontrolowanej uchwały wprowadzono możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja nie stanowi zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) odstąpienie od pobierania opłaty. Ustalenie zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 34/20). W tym zakresie należy odróżnić regulację z art. 97 ust. 5 ustawy od chociażby regulacji dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze (art. 50 ust. 6 ustawy), gdzie ustawodawca wprost postanowił o możliwości ustalenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Tym samym regulacja § 4 uchwały jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenie prawa. Należy także zauważyć, że o tym kto nie ponosi opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych zadecydował ustawodawca w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z przepisu tego wynika, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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:
Jarosław Obremski