



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2024 r.

Poz. 5828

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.77.7.2024.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/65/2024 Rady Gminy Męcinka z dnia 30 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym.

Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka, na sesji w dniu 30 października 2024 r., działając na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) podjęła uchwałę nr X/65/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym., zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na uchyleniu przepisu określającego stawkę bazową opłaty, umożliwiającą wyliczenie kosztu pobytu osoby kierowanej do ośrodka wsparcia oraz na określeniu w sposób sztywny wysokości tej opłaty.

Uchwałą nr X/65/2024 Rada Gminy Męcinka wprowadziła zmiany do uchwały nr IX/47/2024 Rady Gminy Męcinka z dnia 27 września 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym. Przedmiotowa nowelizacja była wynikiem pisma Wojewody Dolnośląskiego do Rady Gminy Męcinka z dnia 7 października 2024 r., w którym to wojewoda poinformował, że uchwała nr IX/47/2024 narusza w sposób istotny przepis art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) poprzez ustalenie wysokości odpłatności w sposób sztywny. W § 3 ust. 2 (w tabeli, w kolumnie drugiej) uchwały nr IX/47/2024 ustalono bowiem odpłatność w wysokości 20%, 50% i 100% stawki dobowej określonej w § 2 uchwały.

Rada Gminy Męcinka, nowelizując uchwałę nr IX/47/2024, nie zmieniła tymczasem charakteru stawek odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym - dalej pozostawiając je na sztywnym poziomie 20%, 50% i 100% (zmianie uległo jedynie to, że stawki procentowe odnoszą się po zmianie uchwały do dobowego kosztu utrzymania w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, przed zmianą odnosiły się do dobowej stawki opłaty).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wysokość odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia powinna być ustalona w taki sposób, aby było możliwe jej uzgodnienie z osobą kierowaną do ośrodka wsparcia (poprzez określenie tej wysokości w formie widełek). W myśl art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym ustala podmiot kierujący

w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Należy więc stwierdzić, że Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczegółowe zasady, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowią konkretne, sztywne stawki opłat, wyrażone jako procent kwoty bazowej.

Szytywne określenie wysokości odpłatności, ogranicza ustawowo gwarantowany zakres uznania podmiotu kierującego w świetle art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, a przede wszystkim przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którymi Rada Gminy powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 629/13), dotyczącym opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym: „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”.

Dokonując zmiany uchwały nr IX/47/2024 Rada Gminy Męcinka uchyliła natomiast jej § 2, czyli przepis, który określał wysokość pełnej stawki dobowej za pobyt.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, określenie wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) w uchwale w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych – jest obligatoryjne. 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 ceny jednej doby pobytu musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednio lub pośrednio odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za okres pobytu w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomagany przy założeniu pełnej (maksymalnej) odpłatności.

Odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej, jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej z podmiotem przyznającym jej to świadczenie (tj. kierującym ją do ośrodka wsparcia lub mieszkania treningowego lub wspomagane). Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i ma charakter abstrakcyjny, tzn. nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z udzieleniem świadczenia. Bez względu na to, czy: 1) jednostka organizacyjna pomocy społecznej danej gminy sama prowadzi ośrodek wsparcia lub mieszkanie treningowe/wspomagane, a zatem gmina bezpośrednio ponosi koszty jego prowadzenia, 2) organ gminy na mocy porozumienia międzygminnego kieruje osoby, którym przysługuje prawo do pobytu w tego rodzaju placówce do ośrodka/mieszkania prowadzonego przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej innej gminy, a gmina partycypuje w kosztach realizacji zadania zapewnienia miejsc w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych/wspomaganych, czy też 3) gmina zleca prowadzenie ośrodka wsparcia/mieszkania treningowego lub wspomagane organizacji pozarządowej i udziela dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji tego zadania – opłaty, jakie pobiera od osób skierowanych do tych miejsc, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

Odpłatność za pobyt nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim miejscu, 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 ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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 pobytem w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganym ponosi gmina.

Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych wydawana jest po dokonaniu ustaleń między podmiotem kierującym do tej formy wsparcia, podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane oraz osobą ubiegającą się o pobyt w tym mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym, zwanych „kontraktem mieszkaniowym” (art. 53 ust. 11 ustawy). Kontrakt mieszkaniowy obejmuje także ustalenia dotyczące odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia (art. 53 ust. 12 pkt 4 ustawy). Ustalenie odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych następuje zatem na podstawie wcześniejszych ustaleń, a wydawana decyzja musi jednoznacznie wskazywać kwotę odpłatności ponoszonej przez osobę, której udzielane jest świadczenie.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty – przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale – następuje indywidualnie. Tym samym uchwała określa 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 treningowego lub wspomaganego). Finalnie ustalenie odpłatności jest uprawnieniem podmiotu kierującego do mieszkania treningowego lub wspomaganego (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.

Konkludując, brak ustalenia w uchwale stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym skutkuje brakiem możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności w oparciu o uregulowania uchwały.

Mając na uwadze uchylenie kwestionowaną uchwałą przepisu § 2 w uchwale nr IX/47/2024, określającego wysokość pełnej stawki dobowej za pobyt, należy uznać, że pozostawienie w obrocie prawnym uchwały nowelizującej nr X/65/2024 spowodowałoby sytuację, w której uchwała nr IX/47/2024 Rady Gminy Męcinka w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym nie zawierałaby obligatoryjnego elementu, tj. prawidłowo określonej wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, brak określenia odpłatności jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

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:
Maciej Awizeń