



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 listopada 2016 r.

Poz. 4778

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.395.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 28 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/132/2016 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie utworzenia mieszkania chronionego – interwencyjnego oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w części dotyczącej § 2 ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazów „mieszkanie chronione (...) w ramach przyznanych na ten cel środków w budżecie”, § 3, § 4 ust. 3, 4, 5, § 5 ust. 4, § 7 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Górowo Iławeckie, działając na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 12, art. 53 i art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 roku w sprawie mieszkań chronionych, podjęła w dniu 27 października 2016 roku, uchwałę Nr XXVIII/132/2016 w sprawie utworzenia mieszkania chronionego - interwencyjnego oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2016 roku.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163), rada gminy, w drodze uchwały, ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

W § 3 uchwały Rada określiła, co to jest mieszkanie chronione i komu to świadczenie przysługuje. Tymczasem kwestie te reguluje art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, albowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zacięra przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały.

W § 4 ust. 3-5 uchwały Rada postanowiła odpowiednio, że wnoszone odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym-interwencyjnym stanowią dochód Gminy Miejskiej; nie ponoszą opłat za pobyt w mieszkaniu osoby/rodziny, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, w uzasadnionym przypadku Kierownik MOPS może zwolnić z odpłatności za pobyt w mieszkaniu.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej opłatę za pobyt w mieszkaniu chronionym ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego. Zatem rada gminy nie ma kompetencji do określania, kto nie ponosi odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, albowiem określił to ustawodawca. Nie ma też kompetencji do określania, że odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym stanowią dochód gminy. Rada nie posiada również kompetencji do wprowadzania w uchwale postanowienia, że w uzasadnionym przypadku Kierownik MOPS może zwolnić z odpłatności za pobyt w mieszkaniu,

jak to uczyniła w § 4 ust. 5 uchwały, zwłaszcza jeżeli nie wyszczególniła konkretnych przypadków tego zwolnienia i używa określenia „w uzasadnionym przypadku”. Rada sprawiła tym samym, że katalog tych przesłanek staje się katalogiem otwartym, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych warunków zwolnienia z opłat, nieprzewidzianych uchwałą. W takim przypadku, jak podniósł to WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r., sygn.. akt: IV SA/Wr 302/13 Lex nr 1388144 inny niż rada organ, podejmując decyzję w sprawie indywidualnej, będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałą warunki bądź przesłanki uprawniające do zwolnienia z odpłatności.

Art.97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. Nie daje podstawy organowi wykonawczemu, jak też organowi stanowiącemu gminy do zwolnienia bądź obniżenia opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Ponadto w § 7 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 13 uchwały Rada Miasta Górowo Iławeckie wprowadziła następujące zapisy: „1. Przyznane świadczenie w formie pobytu w mieszkaniu chronionym - interwencyjnym, a także ustalenie wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim działającego w imieniu Burmistrza Miasta. Wydanie decyzji poprzedza wywiad środowiskowy sporządzony przez pracownika socjalnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim.

2. W postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawie przyznania świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu, uwzględnia się sytuację zdrowotną, bytową i materialną osoby lub rodziny kierowanej do mieszkania.

3. Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim zawiera z osobą skierowaną do mieszkania umowę w sprawie korzystania z mieszkania chronionego-interwencyjnego.

13. Po zakończeniu pobytu w mieszkaniu chronionym – interwencyjnym Gmina Miejska nie ma obowiązku zapewnienia lokalu mieszkalnego.”

Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy Rada Miasta uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający wyznacza zakres kompetencji Rady Miasta. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę do określenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, a nie do określenia, formy przyznania świadczenia i osoby upoważnionej do przyznania świadczenia (ust. 1, ust. 3), elementów uwzględnianych przy wydaniu decyzji (ust. 2) oraz postępowania po ustaniu świadczenia (ust. 13). Regulacje § 7 uchwały Rady Miasta Górowo Iławeckie należy uznać za wykraczającą poza ramy upoważnienia ustawowego.

Należy również wskazać, że powyższa norma kompetencyjna zawarta została w art. 97 ust. 5 ustawy, upoważniającym do ustalania odpłatności, a zamieszczonym w rozdziale 6 "Zasady odpłatności za świadczenia" działu II, co dodatkowo potwierdza wolę ustawodawcy do upoważnienia rady do unormowania organizacji ponoszenia odpłatności. Jeżeli bowiem przepis art. 97 dotyczy odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, to brak jest podstaw do twierdzenia, że zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna odnosi się do innych kwestii niż odpłatność.

Równocześnie należy zaznaczyć, iż art. 106 ustawy reguluje kwestie dotyczące przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnych. Stosownie do treści art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Od tej generalnej zasady ust. 2 art. 106 przewiduje wyjątki: "Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej." Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, rozdziału 7 k.p.a. Należy więc stwierdzić, iż uchwała Rady Miasta nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak już wspomniano wyżej, powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego stanowi rażące naruszenie prawa.

W § 7 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że w mieszkaniu chronionym - interwencyjnym może zamieszkiwać wyłącznie osoba/ rodzina, której przyznano świadczenie. Poza uprawnionymi osobami w mieszkaniu tym nie mogą przebywać inne osoby na dłuższy okres niż okres wizyty towarzyskiej lub rodzinnej trwającej dłużej niż do godziny 21.00. Takie unormowanie uchwały również pozostaje poza delegacją, wynikającą

z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Powyższe uwagi dotyczą także postanowień zawartych w § 2 ust. 1 i ust. 2, § 5 ust. 4, § 7 ust. 5 -12 uchwały.

Regulowanie w uchwale kwestii podmiotów prowadzących mieszkanie chronione i ich obowiązków, zasad finansowania, organizacji oraz zasad wnoszenia opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym, sposobu postępowania osób zajmujących mieszkanie chronione i ich ewentualnej odpowiedzialności, podstaw uchylenia decyzji przyznającej prawo, przesłanek utraty prawa do pobytu w mieszkaniu, kręgu osób, które nie nabywają prawa do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym, zasad postępowania dotyczących mieszkania chronionego a także długości pobytu w mieszkaniu chronionym nie jest zadaniem Rady w ramach uchwalania aktu prawa miejscowego, realizującego normę kompetencyjną zawartą art. 97 ust. 5 ustawy.

Jak wynika z powyższego, Rada Miasta Górowo Iławeckie, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła uprawnienia wynikające z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten upoważnia radę gminy tylko do ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniu chronionym i nie stanowi podstawy prawnej do regulowania innych kwestii związanych z pobytem w mieszkaniu chronionym.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podstawowym sprzeczny z przepisami ustawowymi - wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., sygn. P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojeck