



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.179.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

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 LXXIX/457/2024 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Biskupcu, w uchwale, o której mowa na wstępie, powołując się na art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. W załączniku do przedmiotowej uchwały rada gminy ustaliła odrębnie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia - Dom Dziennego Pobytu o nazwie Dzienny Dom Pobytu Senior Wigor.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

Kwestionowana uchwała podjęta została na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Wymienione w art. 97 ust. 5 ustawy zasady stanowią obligatoryjne elementy uchwały, które bezwzględnie powinny zostać uregulowane w uchwale, co wynika z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia słowa „ustala”.

W § 5 uchwały Rada określiła, że odpłatność za pobyt w mieszkaniu wspomagany lub treningowym ustala się biorąc pod uwagę: dochód osoby lub rodziny w stosunku do kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ustawy o pomocy społecznej, według następujących przedziałów:

1. powyżej 100 % do 200 % - do 40 %,
2. powyżej 200 % do 300 % - do 50 %,
3. powyżej 300 % - do 60 %.

Natomiast w § 3 ust. 8 załączniku do przedmiotowej uchwały, w stosunku do odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia - Domu Dziennego Pobytu Senior Wigor - Rada ustaliła odpłatność według wysokości dochodu osoby:

1. do 500 % nieopłatnie,
2. powyżej 500 % do 600 % - do 4 % dla osoby samotnie gospodarującej i do 5 % dla osoby gospodarującej w rodzinie,
3. powyżej 600 % do 700 % - do 6 % dla osoby samotnie gospodarującej i do 7 % dla osoby gospodarującej w rodzinie,
4. powyżej 700 % - do 8 % dla osoba samotnie gospodarującej i do 9 % dla osoby gospodarującej w rodzinie.

Zdaniem organu nadzoru, taki sposób ustalania odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomagany lub treningowym oraz ośrodku wsparcia rażąco narusza art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z 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 treningowych lub wspomaganych.

W orzecznictwie sadowo-administracyjnym podnosi się, że ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Delegacja wyrażona w tym przepisie nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uregulowane, uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Uchwała rady gminy, powiatu powinna tak kształtować zasady odpłatności, by uwzględniała one zakres świadczonych usług i ich koszty. Art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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 podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 ww. ustawy, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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. Rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

W ocenie organu nadzoru czynnikiem wpływającym na ustalenie poziomu odpłatności winna być sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia, co skutkować winno przyjęciem, że im wyższy poziom dochodu danej osoby, tym większa jej partycypacja w kosztach udzielanej pomocy (por. Wyrok WSA w Gliwicach z 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/16).

Kwestionowana uchwała uwzględnia wprawdzie kryterium dochodowe, jednak nie można uznać za prawidłowe sposób ustalenia wysokości odpłatności jedynie poprzez odniesienie do wysokości górnej granicy procentowej odpłatności. Tego rodzaju określenie wysokości odpłatności skutkuje bowiem tym, że zarówno osoba uzyskująca dochody z pierwszego przedziału dochodowego, jak i z kolejnych przedziałów, mogą ponosić odpłatność w tej samej wysokości, np. przy ustalaniu odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomaganim lub treningowym w wysokości 5%, a za pobyt w domu dziennego pobytu 1%, co więcej, odpłatność osoby z wyższego przedziału dochodowego może być niższa od odpłatności osoby z niższego przedziału dochodowego, a to należy uznać za nieprawidłową realizację delegacji z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Zważywszy, że wskazane wyżej naruszenia prawa, zwłaszcza w kontekście art. 94 Konstytucji RP oraz art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, mają charakter istotny, koniecznym było stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Niemożliwe było bowiem stwierdzenie nieważności jedynie poszczególnych postanowień uchwały, a to z tego względu, że skutkowałyby to pozostawieniem w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego pozbawionego jego zasadniczych elementów umożliwiających jego wykonanie, w szczególności zaś postanowień regulujących zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Ponadto należy wskazać, że w § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, iż osoba kierowana do pobytu w mieszkaniu wspomaganim lub treningowym uiszcza zgodnie z wydaną decyzją administracyjną oraz zawartym kontraktem mieszkaniowym, o którym mowa w art. 53 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia, uchwalone zostały bez podstawy prawnej, co oznacza, że Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego, podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Norma kompetencyjna, wynikająca z powołanego wyżej art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, nie upoważnia rady gminy do określania elementów decyzji administracyjnych, wydawanych w sprawach świadczeń z zakresu pomocy społecznej, ani też do zamieszczania w akcie prawa miejscowego postanowień

o charakterze informacyjnym. Materia określająca kwestie postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej, uregulowana jest na gruncie obowiązujących ustaw.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski