



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2017 r.

Poz. 765

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.51.2017.16 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 25 stycznia 2017 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 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr XXII/147/2016 Rady Gminy Granowo z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych z terenu Gminy Granowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Granowo Nr XXII/147/2016 została podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) i art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 27 grudnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na mocy art. 97 ust. 1 ustawy, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i 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. Z kolei na mocy 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 chronionych.

Na wstępie należy zauważyć, że podstawą wydania ocenianej uchwały jest wyłącznie art. 97 ust. 5 ustawy, natomiast art. 97 ust. 1 tej ustawy, kierowany jest tylko do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny ustalający wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy 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 (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09).

Zatem na podstawie wyżej wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, Rada Gminy Granowo była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych z terenu Gminy Granowo.

Tymczasem, nie zważając na zakres tego upoważnienia, Rada w § 3 ust. 6 uchwały postanowiła, że „Dla osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe, ustala się odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia zgodnie z tabelą stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. W załączniku do ocenianej uchwały Rada ustaliła (w formie 2 tabel) odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego za pobyt w ośrodkach wsparcia zapewniających odpowiednio „schronienie i posiłki” oraz „schronienie, posiłki i usługi opiekuńcze”.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy zawierający delegację dla Rady do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia jej do określenia konkretnej wysokości opłaty.

Na podstawie ustawowej delegacji rada winna tylko ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca ukształtował bowiem uprawnienie rady wyłącznie w przedmiocie ustanowienia określonych reguł, którymi następnie powinien kierować się podmiot kierujący osobą do danego ośrodka wsparcia. Przyjęte przez radę reguły nie mogą pozbawiać uprawnienia podmiotu ustawowo upoważnionego do ustalenia wysokości opłaty za pobyt w danym ośrodku wsparcia. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 ustawy, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną.

Należy więc stwierdzić, że Rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak słusznie zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13: „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”.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że „Dobowy koszt utrzymania świadczeniobiorcy oraz zasady regulowania odpłatności ustalane są na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Kierownikiem OSP, a kierownikiem ośrodka wsparcia, na terenie którego przebywa skierowana przez OSP osoba”.

Kwestionowane postanowienie uchwały Rada podjęła z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 zd. 1 ustawy, z którego jednoznacznie wynika, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Podkreślić należy, że ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej, na wysokość której znaczący wpływ ma zakres przyznanych usług i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), gdyż z nią organ orzekający winien jest uzgodnić wysokość tej opłaty.

W § 8 uchwały Rada postanowiła, że „1. Osoba lub rodzina ubiegająca się o skierowanie bądź przebywająca w ośrodku wsparcia może być częściowo lub całkowicie zwolniona z opłaty na okres wynikający z okoliczności sprawy ze względu na zwiększone wydatki związane z trudną sytuacją zdrowotną, osobistą lub realizacją indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. 2. Zwolnienie częściowe lub całkowite z opłaty następuje na wniosek osoby bądź rodziny ubiegającej się o skierowanie lub przebywającej w ośrodku wsparcia”.

W ocenie organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że przepis art. 97 ust. 1 ustawy, przewidujący obligatoryjne zwolnienie z opłat, kierowany jest wyłącznie do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny regulujący wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Również możliwość częściowego zwolnienia z opłat jest pozostawiona uznaniu temu organowi. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga

szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann