



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 13 stycznia 2021 r.

Poz. 139

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.177.2020.AZIE WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020.1875 j. t. dalej „u.s.g.”) stwierdzam nieważność uchwały nr XXXIV/291/20 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 19 listopada 2020r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt uczestników w ośrodku wsparcia – Dzienny Dom „Senior+” w Nowej Soli.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowej Soli w dniu 19 listopada 2020r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt uczestników w ośrodku wsparcia – Dzienny Dom „Senior+” w Nowej Soli.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 23 listopada 2020r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepis art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2020.1876 j. t. – dalej „ustawa”).

Zgodnie z 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”. Stosownie zaś do 97 ust. 5 „Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych”.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy 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 gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Szczegółowe zasady, do ustalenia których została zobowiązana rada, nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie, a jednocześnie nie mogą pozbawić podmiotów wskazanych przez ustawodawcę prawa do podjęcia decyzji w określonym przez niego zakresie. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Na mocy § 5 ust. 4 uchwały Rada Miejska ustaliła (w formie tabeli) odpłatność procentową uzależnioną od kryterium dochodowego za udzielone schronienie. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia Rady do określenia konkretnej wysokości opłaty. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - tu za Dzienny Dom „Senior+” w Nowej Soli. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia.

Szczegółowe zasady, do ustalenia których została zobowiązana Rada, nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie, a jednocześnie nie mogą pozbawić podmiotów wskazanych przez ustawodawcę prawa do podjęcia decyzji w określonym przez niego zakresie. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie ma kompetencji w tym zakresie, a w ramach szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych – zdaniem organu nadzoru – nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone w procentach uzależnione od wysokości dochodu. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy prawa do ustalania wysokości opłat za udzielone schronienie, a jedynie uprawnienie do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do tego schronienia. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014r., sygn. 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 ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw prawnych do określenia w uchwale podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy szczegółowego sposobu i terminu wnoszenia opłaty, które to kwestie Rada uregulowała w § 5 ust. 3 badanej uchwały. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu i terminu wnoszenia tej opłaty.

Ponadto Rada Miejska w § 5 ust. 3 zdanie drugie uchwały postanowiła, że: „Uczestnik ponosi pełną opłatę za korzystanie z pobytu i usługi przez Dzienny Dom, pod warunkiem, że uczestniczył w zajęciach, chociażby dwa dni w danym miesiącu kalendarzowym”. W świetle powyższego zapisu uczestnictwo w zajęciach powyżej dwóch dni w danym miesiącu skutkować będzie ponoszeniem pełnej odpłatności za dany miesiąc. Powyższe w ocenie organu nadzoru narusza zasadę ekwiwalentności opłaty, albowiem bezpodstawnym jest obligowanie uczestnika zajęć do ponoszenia odpłatności za usługi, które w istocie nie zostały udzielone. Zgodnie z podzielanym przez organ nadzoru poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011r.: „Opłaty, o których mowa w art. 97 ustawy o pomocy społecznej są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty te stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się je w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 września 2011r., sygn. akt II SA/SZ 669/11). W konsekwencji, powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 97 ust. 5 ustawy, należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Również zapisy zawarte w § 4 uchwały dotyczące ustalenia średniego miesięcznego kosztu pobytu w Dzienny Dom „Senior+” w Nowej Soli wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu prawnego wynika z faktu, iż pozostała treść normatywna nie czyni zadość minimalnym wymogom wskazanym w delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Pozbawiony kwestionowanych zapisów akt prawa miejscowego nie regulowałby bowiem w sposób kompleksowy problematyki zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt