



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Olawie nr L/329/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2018 r. poz. 1508), Rada Miejska w Olawie podjęła uchwałę nr L/329/18 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 października 2018 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ze względu na nieprawidłową realizację normy upoważniającej poprzez sztywne ustalenie odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

W treści uchwały nr L/329/18 Rada Miejska w Olawie uregulowała szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska działała na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: „*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.*”.

Na wstępie należy zauważyć, że uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Rada zobowiązana jest zatem wskazać w uchwale okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, kryteria, którymi ma się kierować podejmując decyzje w powyższym zakresie. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Wskazać należy także, że odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę kierowaną do mieszkania chronionego z podmiotem kierującym ją do tego mieszkania. Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z pobytem w mieszkaniu chronionym. Bez względu na to, czy: 1) gmina sama prowadzi mieszkanie i ponosi koszty jego prowadzenia, 2) na mocy porozumienia międzygminnego, kieruje osoby do mieszkania chronionego, prowadzonego przez inną gminę i partycypuje w kosztach realizacji zadania zapewnienia schronienia, 3) zleca prowadzenie mieszkania chronionego

organizacji pozarządowej i udziela dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji tego zadania, 4) korzysta z usług świadczonych przez podmiot niepubliczny i kupuje usługę zapewnienia schronienia w mieszkaniu chronionym – opłaty, jakie pobiera od osób skierowanych do mieszkania, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

Przechodząc do analizy uchwały, wskazać należy, iż uchwała Rady Miejska w Oławie nie realizuje upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy pomocy społecznej, gdyż zamiast określić jedynie granice odpłatności, w uchwale określono w sposób sztywny wysokość procentową opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Oławie ustaliła w sposób „sztywny” (w formie tabeli) wysokość procentową odpłatności ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, uzależniając wysokość opłaty do dochodu. Jednakże na podstawie powołanego przepisu upoważniającego Rada Miejska ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie Rady wyłącznie w przedmiocie ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do mieszkania chronionego. Te „szczełowe zasady” nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie. W szczególności nie mogą pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczełowe 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 w %) i uzależnione od wysokości dochodu.

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 „szczełowych 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 uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”*.

Zatem - jak już wcześniej wskazano - Rada nie została upoważniona do określenia konkretnej wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, ale do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrodka pomocy społecznej.

W oparciu o przedstawioną argumentację, dzielając stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wskazać należy, że ustalenia § 3 uchwały w sposób istotny naruszają prawo. Równocześnie nieprawidłowa redakcja § 3 uchwały, dotyczącego określenia wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, skutkuje brakiem wypełnienia upoważnienia ustawowego i nieważnością całej uchwały.

Ze względu na powyższe, orzeczono 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 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

Paweł Hreniak