



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/223/18 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 18 października 2018 r. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Jaworze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 r., działając na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508) oraz art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, Rada Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Jaworze, zwaną dalej uchwałą. Organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Jaworze uregulowano w załączniku do uchwały.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 26 października 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodku interwencji kryzysowej oraz na nieprawidłowej realizacji normy upoważniającej poprzez modyfikację normy ustawowej dotyczącej zwolnienia z odpłatności, brak określenia stawki bazowej opłaty i sztywne ustalenie odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym i została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten zobowiązuje radę powiatu lub radę gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Przepis ten, w aktualnie obowiązującym brzmieniu nie stanowi o ustalaniu szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach interwencji kryzysowej.

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej przed dniem 15 marca 2007 r. posiadał inne brzmienie, a mianowicie: „Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej”. Ustawodawca więc w przepisie upoważniającym wprost wymieniał ośrodki interwencji kryzysowej, rozróżniając je tym samym od ośrodków wsparcia.

Przepisem art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 36, poz. 226) zmieniono treść przepisu upoważniającego. Art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej otrzymał wówczas obowiązujące do dziś brzmienie, a mianowicie: „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”. Ustawodawca wykreślił zatem z treści ust. 5 zarówno kwestię ustalania organizacji, jak również zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach interwencji kryzysowej. W uzasadnieniu przedmiotowej nowelizacji (druk nr 248) czytamy, że „zmiana do art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter porządkujący – polega na dokonaniu dwóch zmian. Pierwsza, polegająca na wykreśleniu z ust. 5 ośrodków interwencji kryzysowej, jest konsekwencją zmian wprowadzonych w ustawie o pomocy społecznej ustawą z dnia 29 lipca 2005 r.

o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493). W nowelizacji tej przyjęto zasadę bezpłatności pobytu w ośrodkach interwencji kryzysowej. Jednak ust. 5 nadal obliguje radę powiatu do określenia zasad odpłatności za pobyt w tych ośrodkach, w związku z czym należy wykreślić wyrazy „ośrodkach interwencji kryzysowej”.

W kontekście powyższego warto zauważyć, że obowiązujący od 1 maja 2004 roku przepis art. 47 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że „Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód”.

Z oceną organu nadzoru, że określanie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku interwencji kryzysowej stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego korespondują również stanowiska prezentowane w doktrynie: „Warto zauważyć, że odpłatność za usługi świadczone przez placówki specjalistycznego poradnictwa i ośrodki interwencji kryzysowej ustawa pomija milczeniem. Należy zauważyć, że w literaturze przyjmuje się trzy sposoby ustalania opłat za usługi świadczone przez zakłady administracyjne, do których należą placówki specjalistycznego poradnictwa i ośrodki interwencji kryzysowej. Pierwszy to tryb ustalania opłat określony przez ustawodawcę, drugi to odpowiednie upoważnienie organu podmiotu założycielskiego – organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, trzeci polega na ustawowym upoważnieniu kierownika zakładu do ustalania opłaty. Jeśli przyjąć występowanie jedynie tych trzech wariantów regulacji dotyczących opłat, to odpłatność za usługi świadczone przez placówki specjalistycznego poradnictwa i ośrodki interwencji kryzysowej nie powinna mieć miejsca. Argumentem przemawiającym za nieodpłatnym świadczeniem usług przez wskazane zakłady jest również to, że świadczenia w postaci poradnictwa i interwencji kryzysowej są udzielane niezależnie od dochodu” (Sierpowska Iwona, Pomoc społeczna, Komentarz, wyd. IV, WKP 2017).

Nie przesądzając czy odpłatność za usługi świadczone przez ośrodki interwencji kryzysowej powinna mieć miejsca, organ nadzoru stoi na stanowisku, że nie istnieje ustawowe upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania w uchwale podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku interwencji kryzysowej, jak również ustalenie jego organizacji. Regulacja taka stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

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.

W §4 załącznika do uchwały Rada Powiatu w Jaworze uregulowała szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym. Regulacja taka stanowi realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Upoważnienie to zrealizowano jednak w sposób nieprawidłowy.

W §4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Zwalnia się całkowicie z odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, jeżeli dochód osoby korzystającej z pobytu w mieszkaniu chronionym nie przekracza 50% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”. Tymczasem ustawodawca w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zdecydował, że „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.” Rada dokonała więc niedopuszczalnej modyfikacji przepisu ustawowego.

W §4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że „wysokość opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym ustalana jest jako średni miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca, obliczonego na podstawie wydatków poniesionych na jego utrzymanie w roku poprzednim”. Należy stwierdzić, że dokonując takiej regulacji Rada nie zrealizowała upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, gdyż zamiast zakreślić jedynie granice odpłatności, w uchwale określono w sposób sztywny wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, uzależniając wysokość opłaty od średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego miejsca.

Należy wskazać, że na podstawie powołanego przepisu upoważniającego Rada Powiatu 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 stanowi ustalenie wysokości opłaty jako średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego miejsca.

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”.

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 powiatu i nie wiąże się z kosztami, jakie powiat ponosi w związku z pobytem w mieszkaniu chronionym. Bez względu na to, czy: 1) powiat sam prowadzi mieszkanie i ponosi koszty jego prowadzenia, 2) na mocy porozumienia, kieruje osoby do mieszkania chronionego, prowadzonego przez inną jednostkę samorządu terytorialnego 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 powiat w związku z realizacją zadania własnego.

Ponadto w §4 załącznika do uchwały nie określono stawki bazowej (np. dobowej, godzinowej) opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, umożliwiającej wypełnianie upoważnienia ustawowego do określenia zasad odpłatności.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać takie szczełowe ukształtowanie zasad odpłatności, które uwzględniałoby także koszt stawki bazowej (dobowej bądź godzinowej) pobytu w mieszkaniu chronionym, aby osoby będące adresatami (użytkownikami) mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność będą ponosić za pobyt. Regulacja §4 załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

W związku z powyższym należał orzec jak w sentencji.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak