



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 3. we fragmencie „dla mieszkań wielopokojowych” i § 4 uchwały nr LXIV/626/24 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad podnoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świdnicy, na sesji w dniu 19 marca 2024 r., podjęła uchwałę nr LXIV/626/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad podnoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 22 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały nr LXIV/626/24 organ nadzoru stwierdził, że § 3 we fragmencie „dla mieszkań wielopokojowych” i § 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) zwanej dalej także ustawą, poprzez różnicowanie bez podstawy prawnej odpłatności za pobyt w mieszkaniach: treningowym lub wspomaganych ze względu na rodzaj oferowanego mieszkania wspomagane lub chronione.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Miasta 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. Odpłatność, o której mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy, jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego beneficjenta pomocy społecznej z podmiotem kierującym tę osobę do danego ośrodka wsparcia. Opłata jest wnoszona na rzecz miasta i nie wiąże się z kosztami, jakie miasto ponosi w związku z zapewnieniem schronienia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje radę miasta do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do mieszkania treningowego lub wspomagane uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia uchwała powinna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Świdnicy określiła wysokość stawki bazowej (miesięcznej) za pobyt w mieszkaniach: treningowym lub wspomaganych. W § 3 uchwały ustalono tabele odpłatności za pobyt w mieszkaniu wielopokojowym, powiązując wysokość odpłatności ustalonej procentowo z dochodem osoby ubiegającej się o pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganych. Zgodnie z § 4 „w przypadku

pobytu osoby w mieszkaniu jednopokojowym opłatę określoną w § 3 podwyższa się o opłatę dodatkową w wysokości od 10% do 30% opłaty dla mieszkań wielopokojowych”. Tym samym Rada Miejska w Świdnicy zróżnicowała wielkość opłaty ze względu na rodzaj mieszkania, które w myśl regulacji przyjętych przez organ stanowiący Gminy Świdnica może być wielopokojowe albo jednopokojowe. Przewidziana przez Radę odpłatność dla mieszkań jednopokojowych jest znacząco wyższa. W ocenie Organu nadzoru, ani ustawa o pomocy społecznej ani rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2354) nie przewidują możliwości takiego rozróżnienia mieszkań dla osób potrzebujących wsparcia. Dopuszczone w przepisach rozróżnienie to podział na mieszkania treningowe i wspomagane, które są przeznaczone dla różnego kręgu odbiorców. W uzasadnieniu uchwały nie wyjaśniono z jakiej przyczyny opłata za pobyt w mieszkaniu jednoosobowym jest wyraźnie wyższa. Należy więc uznać, że jedyną przesłanką, którą kierowała się Rada uchwalając kwestionowaną regulację, jest wyższy koszt utrzymania takiego mieszkania.

Tymczasem rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w mieszkaniu treningowym, czy wspomaganim nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Opłaty, jakie miasto pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, powinny być niezależne od kosztów ponoszonych przez miasto w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych nie ma charakteru refinansowania wydatków miasta związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w mieszkaniach wspomaganych i treningowych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim mieszkaniu, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez miasto na zapewnienie miejsca. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobylem w mieszkaniach wspomaganych i treningowych ponosi miasto.

Należy mieć na uwadze, że organ stanowiący gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanych wyżej upoważnień ustawowych stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, w myśl której organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania.

Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”

Uchwalenie przez Radę Miejską w Świdnicy regulacji niemających umocowania (upoważnienia) w powszechnie obowiązujących przepisach prawa jest istotnym naruszeniem prawa i należy stwierdzić ich nieważność.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 ust. 1 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

Maciej Awizeń