



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2019 r. poz. 511),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/43/19 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Mieszkaniu Chronionym w Kątach Wrocławskich.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego na sesji w dniu 4 kwietnia 2019 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11, art. 40 i art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2018 r. poz. 1508 ze zm.; zwanej dalej: „uops”), podjęła uchwałę Nr V/43/19 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Mieszkaniu Chronionym w Kątach Wrocławskich, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 kwietnia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 uops, polegającym na określeniu wysokości odpłatności w sposób sztywny oraz określeniu stawki dobowej za pobyt w sposób nieprecyzyjny poprzez ustanowienie przedziału kwotowego tej stawki.

Mocą uchwały, Rada Powiatu Wrocławskiego, określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym poprzez procentowy stosunek dochodu osoby w stosunku do kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ust. 1 uops, ustanowiony w przedziale, oraz wysokość odpłatności w procentach pełnego kosztu pobytu, ustanowiony w sposób sztywny (§ 3 ust. 1). Z kolei w § 3 ust. 3 uchwały określono dobową stawkę za pobyt w mieszkaniu w przedziale od 20 zł do 40 zł w zależności od zakresu przyznanych usług, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2018 r. poz. 822; zwanego dalej: „rozporządzeniem”).

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 uops. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Powiatu realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy wskazanym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i braku precyzyjnych wytycznych co do treści takich podstawowych 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 ust. 5 uops jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do mieszkania. Opłata jest wnoszona na rzecz powiatu i nie wiąże się z kosztami, jakie powiat ponosi w związku przyznaniem świadczenia w ramach realizacji zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 uops zobowiązuje bowiem radę powiatu do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Owe normy postępowania mają

stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie mogącej zostać skierowaną do mieszkania chronionego uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu osobę uchwała winna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się winien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 uops powinna, po pierwsze, określać zarówno procentowy stosunek dochodu osoby, jak i wysokość odpłatności, w postaci przedziałów. Po drugie zaś, dobową stawkę za pobyt (koszt) w postaci stawki sztywnej. Organ stanowiący w ramach stanowienia zasad musi określić granice norm postępowania dla podmiotu kierującego, tak by nie wkraczać w jego kompetencje mające na celu ustalenie w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt i temu służy określenie granic przedziałowych (widełek) dochodu i wysokości odpłatności. Jednakże już dobową stawkę za pobyt, jako stawkę stanowiącą podstawę (bazę) do wyliczenia ostatecznej wysokości opłaty za pobyt, musi stanowić stałą stawkę, tak by adresat uchwały mógł zapoznać się z jej wysokością, a nie by była ona ustalana w sposób uznaniowy przez podmiot kierujący. Dobowa stawka opłaty za pobyt, określona w uchwale, nie stanowi jednakże ostatecznej wysokości odpłatności, wynikającej z decyzji administracyjnej, ponoszonej przez osobę kierowaną. W świetle przepisu art. 97 ust. 1 uops 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. Podstawą ustalenia, w decyzji administracyjnej, opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym pozostałym osobom powinny być zmienne wynikające z uchwały, tj. ustanowione w postaci przedziału, granice wysokości dochodu osoby kierowanej i skorelowane z nimi granice wysokości odpłatności.

Organ nadzoru nie uznał złożonych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnień twierdzących, że uchwała, uwzględniając samodzielność starosty w zakresie kształtowania wysokości odpłatności, prawidłowo wypełnia delegację ustawową, ustalając granice swobody orzeczniczej starosty i określając przesłanki dochodowe, wpływające na ostateczną wysokość odpłatności. Jak już wyżej wskazano uchwała powinna uwzględniać granice działania podmiotu kierującego (starosty), ale również prawa i obowiązki osoby kierowanej. Powiat Wrocławski koncentruje się wyłącznie na prawach starosty, nie zauważając praw osób kierowanych do mieszkania chronionego. Nie można również twierdzić, że w przypadku sztywnej stawki opłaty rola starosty jest sprowadzona do technicznego ustalenia wysokości opłaty za pobyt. Rolą podmiotu kierującego będzie bowiem ustalenie podstaw wynikających z uchwały w porozumieniu z osoba kierowaną w oparciu o inne zmienne.

Sztynne określenie w § 3 ust. 1 uchwały (druga kolumna) wysokości odpłatności, ogranicza ustawowo gwarantowany zakres uznania podmiotu kierującego w świetle art. 97 ust. 1 uops, a przede wszystkim przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 uops, zgodnie z którymi Rada Powiatu powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

Wskazać również należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn.. akt IV SA/Wr 629/13), cyt.: „Wbrew bowiem obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa Rada określiła w sposób <<sztywny>> wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Umocowana była jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce. 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 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. Narusza jednocześnie art. 7 Konstytucji RP”.

Z kolei w § 3 ust. 3 uchwały postanowiono o przedziałowym ustaleniu dobowej stawki za pobyt od 20 zł do 40 zł, uzależniając ją od zakresu usług. Tymczasem zakres usług w ogóle nie powinien mieć wpływu na ustalaną przez organ stanowiący stawkę odpłatności.

Rozporządzenie – wbrew wskazaniom uchwały – nie pozwala no to, by wskazane w jego § 3 usługi przydzielać w różnych konfiguracjach (i uzależniać od niech wysokość opłaty). Przeciwnie, wszystkie osoby kierowane do mieszkania chronionego muszą mieć zapewnioną dostępność wszystkich usług wskazanych we wskazanym przepisie. Rozporządzenie wyraźnie wskazuje, że § 3 zawiera minimalny standard usług, a zatem selekcjonowanie dla poszczególnych osób tylko niektórych z nich byłoby bezprawne. Zgodnie z powoływanym w uchwale przepisem rozporządzenia, w ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu chronionym treningowym zapewnia się usługi polegające na nauce, rozwijaniu lub utrwalaniu umiejętności w zakresie: 1) samoobsługi, 2) zaspokajania codziennych potrzeb życiowych; 3) efektywnego zarządzania czasem, 4) prowadzenia gospodarstwa domowego, 5) załatwiania spraw urzędowych, 6) utrzymywania więzi rodzinnych, 7) uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej, 8) poszukiwania pracy. Skoro zatem świadczeniem z pomocy społecznej jest mieszkanie chronione (art. 36 pkt 2 li. n uops), to w ramach tego świadczenia konieczne jest zapewnienie wszystkich usług, o których mowa w § 3 ust. 3 rozporządzenia.

Oznacza to, że zróżnicowana („widełkowa”) stawka opłaty jest nie tylko sprzeczna z wymogiem ustawowym szczegółowego ustalenia zasad odpłatności, ale godzi w istotę świadczenia jakim jest przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym, zawierając w sobie presupozycję, że możliwe jest tylko zapewnienie konkretnej osobie tylko części minimalnych, obligatoryjnych usług, które zawierają się w tym świadczeniu. Tym samym konieczne jest stwierdzenie, że naruszenie, jakie zostało dokonane przez organ stanowiący powiatu wrocławskiego ma charakter istotny, a wręcz godzi w fundamenty świadczenia, którego dotyczy.

Co prawda, zgodnie z art. 53 ust. 10 uops, uzgodnienia dokonywane pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym, dotyczą: 1) celu pobytu, 2) okresu pobytu, 3) rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia; 4) odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia, 5) sposobu zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym i 6) zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania osoby korzystającej ze wsparcia lub programu wspierania osoby, jednak nie oznacza, to, że zakres usług może być ustalony jako mniejszy niż minimalny (czyli wynikający z § 3 ust. 3 rozporządzenia), od którego wysokość stawki opłaty uzależniono w uchwale. Uzgodnienia mogą dotyczyć wyłącznie dodatkowego (w stosunku do minimalnego) wsparcia, którego wymaga osoba kierowana. Podkreślić przy tym należy, że zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas dokonywania uzgodnień, na etapie wydawania decyzji administracyjnej.

Reasumując, tylko uchwała spełniająca ww. wymogi uwzględni z jednej strony granice swobody orzeczniczej podmiotu kierującego do mieszkania chronionego, a z drugiej prawa podmiotu kierowanego. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za miesięczny pobyt w mieszkaniu chronionym. Ustalenie stawki opłaty może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia). Dopiero następnie, na podstawie uzgodnień i w ramach granic wyznaczonych uchwałą, przy uwzględnieniu tej stawki, dokona się ustalenia wysokości opłaty.

Odnosząc się ponownie do twierdzeń Powiatu Wrocławskiego zawartych w złożonych wyjaśnieniach, że określenie przez Radę Powiatu stawki dobowej w postaci sztywnej kwoty narzuci wprost w uchwale kosztu pobytu, to nie można się z nimi zgodzić, bowiem jak wyżej wskazano, wysokość opłaty za pobyt określona w decyzji administracyjnej jest wynikiem wykonania zasad określonych w uchwale oraz uzgodnień. Powiat zdaje się nie rozróżniać pojęcia „stawki opłaty” i pojęcia „opłaty”. W istocie, opłata nie może zostać w uchwale ustalona sztywno, lecz jednoznacznie musi zostać określona stawka opłaty. Tylko na podstawie tak ustalonej stawki opłaty możliwe jest, przy uwzględnieniu zmiennych, które powinny być ustalone w uchwale, jako szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności, wypracowanie w ramach uzgodnień i ustalenie w decyzji administracyjnej wysokości opłaty. Sztywna dobową stawka jest zatem, oprócz zasad wynikających z uchwały i zakresu usług, podstawą ustalenia wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym. Brak ustalenia takiej stawki obliuguje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, 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. 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.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak