



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN4131. 114 .2024

ROZSTRZYGNIENIE NADZORCZE

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 uchwały Nr LXXIX/477/2024 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 21 lutego 2024 r. w ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomagających oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat w części dotyczącej:

- tytułu uchwały w zakresie sformułowania: „oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat”,
- w § 1 w zakresie sformułowania: „oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat”,
- w § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania: „do 5 dnia danego miesiąca za poprzedni miesiąc pobytu” oraz
- § 5.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2024 r. Rada Miejska w Ostródzie podjęła uchwałę Nr LXXIX/477/2024 Rady Miejskiej w Ostródzie w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomagających oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, dalej zwana uchwałą.

Na wstępie należy wskazać, iż w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i 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. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (zob.m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie

302 + 103 + 67
2024-03-27

Olsztyn, dnia 26 marca 2024 r.
Wpłynęło-KANCELARIA
Urzędu Miejskiego w Ostródzie
w dniu 2024-03-27
L.Dz. 5695124
Podpis 2 m. [signature]

P. Ciosek 1 p. Dudka
2024-03-28

MIEJSKI OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ
w Ostródzie
Wpłynęło 2024-03-28
L. dz. 4301
Podpis [signature]

spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (...)" (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Konkluzje TK należy odnieść również do przekroczenia upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią postanowienia § 5 uchwały częściowe zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy wystąpi co najmniej jedna z wymienionych przesłanek w pkt 1-3 (ust. 2), całkowite zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występują przynajmniej dwie z wymienionych w ust. 2 przesłanek (ust. 3).

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, dalej zwana ustawą. Zgodnie z powyższym przepisem rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Z treści ww. art. 97 ust. 5 ustawy nie sposób wyprowadzić tezę, że zawiera on upoważnienie do określenia przez organ stanowiący powiatu zasad obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Wystarczająco określa to art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy w związku z art. 104 ust. 4 ustawy. Należy zatem stwierdzić, iż Rada Miejska w Ostródzie wprowadzając takie postanowienia, jak w § 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały, które w istocie sprowadzają się do określenia przesłanej obniżenia, czy zwolnienia z opłaty za pobyt, wykroczyła poza delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie dotyczy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, a zwolnienia z opłat w zależności od uznania podmiotu kierującego, przy uwzględnieniu okoliczności powołanych w tym przepisie. Skoro z treści delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy wynika ustalenie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt, to nie zwolnienia z tej odpłatności.

Analiza kwestionowanych postanowień uchwały prowadzi do wniosku, że zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustanowione przez Radę Miejską oznaczają, że decyzja na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy nie będzie decyzją związaną, lecz uznaniową organu administracji. Jego uznaniu, bowiem pozostawia się ustalenie opłaty, zależne nie tyle od dochodu osoby kierowanej, jak to wynika z art. 97 ust. 1 ustawy, co od jej sytuacji materialnej, rodzinnej i zdrowotnej lub wynikającej ze zdarzenia losowego, co nie znajduje upoważnienia w art. 97 ust. 1 ustawy. Przepis ten przewiduje bowiem jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat z uwagi na brak przekroczenia kwoty kryterium dochodowego wyliczonego w oparciu o art. 8 ustawy. Rada Miejska w Ostródzie nie posiada zatem kompetencji do wyprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomagających na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ustawy.

Za niezgodne z prawem należy, zatem uznać takie regulacje uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadzają możliwość obniżenia opłaty lub zwolnienia z odpłatności. Nie mieszczą się one w granicach upoważnienia ustawowego do wydania powyższego aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim jednak pozbawione są one ratio legis.

Należy zauważyć, iż skoro opłata ustalana jest indywidualnie, w ramach ukształtowanych przez organ stanowiący zakresów odpłatności (co do zasady połączonych z kryterium dochodowym), to poziom odpłatności już na etapie ustalania wysokości opłaty (i wcześniej na etapie jej uzgadniania) może uwzględniać indywidualną sytuację osoby kierowanej do mieszkań treningowych lub wspomaganych.

Należy podkreślić, że w art. 97 ust. 1 ustawy w istocie przewidziano właśnie zwolnienie z ponoszenia opłat. Jest ono zależne od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1. Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia lub obniżenia opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia, czy mieszkaniach treningowych lub wspomagających.

Powyższe stanowisko znajduje w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 lipca 2018 r., II SA/Ol 398/18, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 461/23.

W związku z powyższym należało również wyeliminować z obrotu prawnego zapisy zawarte w tytule uchwały oraz w § 1 uchwały.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień ust. 1 § 5 uchwały, w którym Rada Miejska w Ostródzie postanowiła, iż osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagającym na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z opłat. Jednocześnie należy wskazać, iż tryb, w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej i ustalenie odpłatności regulowane jest wyłącznie przepisami ustawy (art. 102). Tym samym, należy stwierdzić brak, po stronie organu stanowiącego gminy, kompetencji do ustalania w wydanym przez siebie akcie, określenia trybu przyznawania czy zwalniania z opłat (na wniosek czy z urzędu) oraz określania kręgu osób uprawnionych do złożenia takiego wniosku.

W treści § 4 ust. 1 uchwały wskazano, że opłata za pobyt w mieszkaniu treningowym lub mieszkaniu wspomagającym ponoszona jest w okresach miesięcznych do 5 dnia danego miesiąca za poprzedni miesiąc pobytu.

Przepis ten, w części zakwestionowanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia wykracza poza delegację ustawową, czym w sposób istotny narusza prawo.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia dotyczące terminu, w którym wniesiona winna być odpłatność za usługi nie stanowią zagadnień dotyczących zasad ponoszenia odpłatności.

Wskazanie terminu spełnienia zobowiązania wywiera szereg skutków cywilno – prawnych, w tym - ma zasadniczy wpływ na wymagalność roszczenia, a także na możliwość naliczania odsetek za opóźnienie w zapłacie.

Ponadto, zgodnie z art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego, odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu.

W świetle powyższego, akt prawa miejscowego nie może określać wymagalności świadczenia, a w konsekwencji – początkowego terminu naliczania odsetek w odniesieniu do nieuiszczonych w terminie opłat za świadczone usługi.

Powyższa argumentacja znajduje oparcie w judykaturze. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 r., sygn.: II SA/Ol 8/19 „(...) Określenie „w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym świadczone usługi” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Określenie to w żadnym razie nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (...).” Wskazać należy, że zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej - wysokość należności, o których mowa w ust. 1 (tj. należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń), podlegających zwrotowi oraz terminy ich

zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Brak tym samym podstaw do ustalenia tych terminów w przedmiotowej uchwale.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostródzie
- Burmistrz Ostródy

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski