

KADCA PRAWNY
Ewa Rykanička

S.K.
23-10-2019

BRM.0006.34.2019

Projekt
z dnia 22 października 2019 r.
Zatwierdzony przez

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA KAMIENNA GÓRA
z dnia 2019 r.

**BIURO RADY MIASTA
KAMIENNA GÓRA
WPLYNEŁO**

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dnia 23-10-2019

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r. poz. 1302 z późn. zm.)
Rada Miasta Kamienna Góra uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 października 2019 r. Nr NK-N.4131.46.10.2019.MC, stwierdzające nieważność Uchwały Nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w zakresie: § 1 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 2 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 3 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 4 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 pkt 1, § 6 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 7 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych lub”.

§ 2. 1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia Burmistrza Miasta Kamienna Góra.

2. Burmistrz Miasta Kamienna Góra może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Burmistrz Miasta Kamienna Góra

Janusz Chodasewicz

UZASADNIENIE
do PROJEKTU UCHWAŁY Nr/...../19
RADY MIASTA KAMIENNA GÓRA
z dnia 2019 r.

RADCA PRAWNY
Ewa Rudnicka

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Wojewoda Dolnośląski Rozstrzygnięciem Nadzorczym z dnia 3 października 2019 r. Nr. NK-N.4131.46.10.2019.MC stwierdził nieważność Uchwały Nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w zakresie: § 1 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 2 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 3 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 4 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 pkt 1, § 6 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz” i § 7 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych lub”

Rada Miasta podtrzymuje prawidłowość zapisów ww. uchwały i tym samym nie zgadza się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Radzie Miasta przysługuje skarga na rozstrzygnięcie organu nadzoru do sądu administracyjnego, a podstawą do wniesienia skargi jest uchwała Rady Miasta w przedmiocie wniesienia skargi.

DYREKTOR
MIEJSKIEGO OŚRODKA
POMOCY SPOŁECZNEJ
w KAMIENNEJ GÓRZE
mgr Beata Wrzesińska

NOTICE
AND INFORMATION
FOR THE PUBLIC
REGARDING THE
FEDERAL GOVERNMENT

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

BRM.0711.20.2019

BRM.0007.74.2019

Kamienna Góra 22.10.2019 r.

Do

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu**

ul. Świętego Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław

za pośrednictwem

Wojewody Dolnośląskiego

Skarżący:

Rada Miasta Kamienna Góra
Pl. Grunwaldzki 1
58-400 Kamienna Góra

BIURO RADY MIASTA
KAMIENNA GÓRA
WPLYNEŁO

22 -10- 2019

Skarżony organ:

Wojewoda Dolnośląski
Pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

SKARGA

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 października 2019 r.,
Nr NK-N.4131.46.10.2019.MC

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w imieniu skarżącego, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, wnoszę skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 października 2019 r. Nr NK-N.4131.46.10.2019.MC, stwierdzające nieważność Uchwały Nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w zakresie: § 1 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 2 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 3 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 4 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 pkt 1, § 6 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 7 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych lub”.

Rozstrzygnięciu nadzorcemu Wojewody Dolnośląskiego zarzucam:

1. naruszenie art. 97 ust.5 ustawy o pomocy społecznej przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że treść § 1, § 2, § 3, § 4, § 5 pkt 1, § 6 i § 7 w zakresie odnoszącym się do schroniska dla osób bezdomnych przekracza granice delegacji ustawowej określonej w tym przepisie oraz wkracza w kompetencje innego organu, uprawnionego do ustalenia odpłatności w uzgodnieniu z osobą kierowaną na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.
2. naruszenie art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała w zakresie określonym przez Wojewodę Dolnośląskiego jest sprzeczna z prawem.

Wskazując na powyższe wadliwości wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz obciążenie Wojewody Dolnośląskiego kosztami postępowania w sprawie, w tym kosztami zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 października 2019 r. Nr NK-N.4131.46.10.2019.MC stwierdził nieważność Uchwały Nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w zakresie: § 1 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 2 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 3 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 4 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 5 pkt 1, § 6 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych oraz”, § 7 we fragmencie „schronisku dla osób bezdomnych lub”.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy określając odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych w sztywnej stawce procentowej przekroczyła granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, oraz wkroczyła w kompetencje innego organu tj. kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Wg poglądu Wojewody, skoro zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, to zdaniem organu nadzoru, prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej powinna w przedmiotowym wypadku określać procentową wysokość odpłatności, w postaci przedziałów.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada nie została upoważniona do określenia wysokości opłaty za usługi świadczone przez ośrodki wsparcia, ale do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrodka pomocy społecznej w postaci określenia zasad odpłatności, umożliwiających zrealizowanie wytycznych ustawodawcy, zawartych w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Końcowo Wojewoda stwierdził, że unieważnienie przepisu § 5 pkt 1 Uchwały powoduje, że nie można również pozostawić w obiegu prawnym przepisów § 1, § 2, § 3, § 4, § 6 i § 7 w zakresie odnoszącym się do schronisk dla osób bezdomnych.

Z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody nie można się zgodzić, gdyż jest wadliwe z powodu błędnej wykładni art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Na wstępie należy wskazać, że Rada Gminy Kamienna Góra Uchwałą Nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia-schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi uchwaliła, stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, będącymi ośrodkami wsparcia wymienionymi w art. 51 ustawy o pomocy społecznej. Gmina Miejska Kamienna Góra nie prowadzi ośrodków wsparcia.

W odniesieniu do schroniska dla osób bezdomnych Rada Miasta przyjęła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez osoby samotnie gospodarujące i osoby w rodzinie w formie konkretnych stawek procentowych kwoty bazowej określonej w § 3 uchwały, uzależnionych od wysokości dochodu osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie.

Oznacza to, że im wyższy poziom dochodu osoby korzystającej, tym wyższa jest opłata.

Jednocześnie adresaci uchwały, mają możliwość odczytania z treści uchwały, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

Z kolei w odniesieniu do schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi Rada Miasta przyjęła inny sposób ponoszenia odpłatności, nie określając konkretnego procentu kwoty bazowej lecz zakreślając jego granice.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi wyłączną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały, 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.

Wyrażenie „szczełółowe zasady ponoszenia odpłatności” odmiennie niż czyni to Wojewoda, należy rozumieć w ten sposób, że regulacja przyjęta przez organ stanowiący musi zawierać rozwiązanie o daleko posuniętej konkretności, a ustawodawca nałóżył na radę gminną (powiatową) obowiązek przyjęcia takiego unormowania, które będzie ograniczało uznanie organu uprawnionego do podejmowania rozstrzygnięć do niezbędnego minimum.

W taki sposób jak wskazany wyżej, co do rozumienia słowa „szczełółowe” wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1.10.2012 r., sygn. akt IVSA/GI 420/12 oraz w wyroku z dnia 19.10.2016 r., sygn. akt IV SA/GI 78/16.

Wg tego Sądu, unormowanie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, w którym ustawodawca nie zamieścił żadnych kryteriów powoduje, że organ stanowiący (rada gminy, powiatu) dysponuje dużą dozą samodzielności i swobody w tym zakresie i może swobodnie kształtować tabele odpłatności.

Zatem zarzuty organu nadzoru dotyczące przekroczenia delegacji ustawowej, w związku z niewłaściwym ustaleniem szczełółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i stwierdzeniem nieważności w zakresie poszczegółnych przepisów uchwały nie tylko narusza art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ale stanowi nieuprawnioną próbę wkroczenia w kompetencje rady do stanowienia szczełółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

Organ nadzoru nie ma podstaw prawnych do tego by przyjąć, że Rada Gminy winna ustalić w inny sposób zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, tj. winna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

Takiej podstawy prawnej nie stanowi powoływany przez Wojewodę art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Przepis art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

W tym miejscu wskazać należy art. 51 ustawy o pomocy społecznej, który nie tylko wymienia ośrodki wsparcia, ale różnicuje je ze względu na świadczone usługi opiekuńcze.

Zatem schronisko dla osób bezdomnych może funkcjonować jako zwykłe schronisko dla osób bezdomnych lub schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

To rozróżnienie ma znaczenie w zakresie ustalenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia przez podmiot uprawniony, bowiem organ uprawniony do wydania decyzji będzie uzgadniał odpłatność z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1705/15 orzekł, że „Przepis art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje podmiot kierujący do uzgodnienia z osobą kierowaną wysokość opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia jedynie w sytuacji w której osoba ta w tym ośrodku korzysta z różnych usług wskazanych w art. 51 ust. 1 ustawy. Uzgodnienie powinno wiązać się z ustalonym zakresem usług, gdyż zakres ten może być różny, w zależności od potrzeb osób, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”.

Przenosząc to na grunt niniejszej sprawy zarzut organu nadzoru, że ustalenie sztywnej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych uniemożliwia uprawnionemu organowi uzgodnienie opłaty z osobą kierowaną i stanowi wkroczenie w kompetencje tego organu, jest bezzasadny w świetle wykładni art. 97 ust. 1 ustawy, popartej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy uwzględniła przepis art. 97 ust. 1 ustawy, określając w odniesieniu do schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, opłatę jako procent kwoty bazowej z zastosowaniem przedziałów „do” i „powyżej”.

Organ nadzoru bezpodstawnie przyjął, że przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym jest sprzeczna z prawem, gdyż stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, czym naruszył art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie podnieść należy, że stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie jej poszczególnych przepisów wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym spowodowało, że treść uchwały nie odpowiada jej zakresowi przedmiotowemu określonymu w tytule uchwały.

Wskazując na powyższe okoliczności wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY
Ewa Radnicka

W załączeniu:

- 1) Uchwała Rady Miasta Kamienna Góra w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze
- 2) odpis skargi
- 3) pełnomocnictwo
- 4) dowód wniesienia opłaty od skargi
- 5) dowód wniesienia opłaty od pełnomocnictwa