

Łódź, 23 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.336.2022

Rada Powiatu Łowickiego

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 z późn. zm) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLVIII/328/2022 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie utworzenia mieszkań chronionych treningowych na terenie powiatu łowickiego dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej z terenu powiatu łowickiego oraz ustalenia Szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym treningowym dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej z terenu powiatu łowickiego i wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego mieszkań chronionych treningowych w powiecie łowickim, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 marca 2022 r.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Łowickiego przyjęła uchwałę Nr XLVIII/328/2022 z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie utworzenia mieszkań chronionych treningowych na terenie powiatu łowickiego dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej z terenu powiatu łowickiego oraz ustalenia Szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym treningowym dla usamodzielniających się wychowanków pieczy

zastępczej z terenu powiatu łowickiego i wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego mieszkań chronionych treningowych w powiecie łowickim - zwaną dalej uchwałą.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, 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. Na mocy zaś art. 97 ust. 5 ustawy 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.

W ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały Rada przyjęła, że decyzję administracyjną w sprawie odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wydaje Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Łowiczu lub inna upoważniona przez Zarząd Powiatu Łowickiego osoba, po zasięgnięciu opinii odpowiednio koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej lub osoby wykonującej zadania koordynatora lub Dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz opiekuna mieszkania usamodzielnienia tej osoby. Opinię w sprawie może także złożyć w szczególności: osoba usamodzielniana skierowana do mieszkania chronionego treningowego, opiekun usamodzielnienia tej osoby, a także dotychczasowy opiekun zastępczy tej osoby. W ocenie organu nadzoru ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały stanowi modyfikację art. 97 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Zaznaczyć należy, że modyfikacja przepisów prawa stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada przyjęła w ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwały, że podstawą do ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym treningowym jest analiza sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej, i materialnej oraz indywidualne cechy osoby skierowanej oraz średni miesięczny koszt utrzymania tego mieszkania, obliczany proporcjonalnie do liczby osób przebywających w tym mieszkaniu. Wskazać należy, 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 ma charakter abstrakcyjny, tzn. nie wiąże się z kosztami, jakie powiat ponosi w związku z pobytem w mieszkaniu chronionym. Tymczasem z ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwały wynika, że podstawą do ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym

treningowym jest m.in. średni miesięczny koszt utrzymania tego mieszkania, obliczany proporcjonalnie do liczby osób przebywających w tym mieszkaniu. Przy ustalaniu zasad odpłatności organ stanowiący gminy powinien kierować się zasadą pomocniczości widzianą jako partycypacja osoby korzystającej z usług pomocy społecznej w kosztach udzielanych jej świadczeń. Jest to stan pożądany w ramach podstawowych celów jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do mieszkania chronionego nie może być uzależniana od rzeczywistych kosztów, jakie gmina poniesie w związku z realizacją swojego zadania. W tym kontekście zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy również ust. 7 i 8 Załącznika nr 1 do uchwały, które regulują kwestię ustalania kosztów utrzymania mieszkania oraz ustalania kosztów przypadających na jednego mieszkańca. Dodatkowo art. 97 ust. 1 ustawy nie przewiduje uwzględniania przy ustalaniu odpłatności sytuacji osobistej i rodzinnej kierowanego do ośrodka wsparcia, co uczyniła Rada w punkcie 5 Załącznika nr 1 do uchwały. Zaznaczyć należy, że jedynym kryterium wskazanym w art. 97 ust. 1 ustawy jest przyznany zakres usług (wyrok NSA z 24 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 791/19). Ustawodawca nie wprowadza również uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art. 97 ust. 1 ustawy. Tymczasem z ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwały wynika możliwość uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie. W ocenie organu nadzoru owe uznanie administracyjne nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w tym w wyroku NSA z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20. Treść ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwał stanowi zatem naruszenie art. 97 ust. 1 i 5 ustawy.

Wskazać także należy, że w Załączniku nr 1 do uchwały nie określono stawki bazowej (np. dobowej, godzinowej) opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, umożliwiającej wypełnienie 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 szczegółowe 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. Treść załącznika nr 1 do uchwały nie wypełnia zatem upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

Dodatkowo ust. 12, 13, 14 oraz 15 Załącznika nr 1 do uchwały regulują kwestie całkowitych oraz częściowych zwolnień z ponoszenia opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych. Zaznaczyć należy, że organ stanowiący powiatu nie posiada kompetencji do

uchwalenia jakichkolwiek zwolnień od opłat, tak całkowitych, jak i częściowych. O tym kto nie ponosi opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych zdecydował ustawodawca w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z przepisu tego wynika, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Rada powiatu nie ma uprawnień do określenia kręgu podmiotów i warunków na jakich przysługuje nieodpłatne tymczasowe schronienie, jak też nie ma uprawnień do określania komu i kiedy przysługuje zwolnienie całkowite lub częściowe z tych opłat. Możliwość zwolnienia danej osoby z ponoszenia opłat wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takowa nie została zawarta przez ustawodawcę w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej. Z uwagi na powyższe ust. 12, 13, 14 oraz 15 Załącznika nr 1 do uchwały stanowią przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy.

Zaznaczyć również należy, że zgodnie z art. 36 ustawy o samorządzie powiatowym, organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Tym samym w ocenie organu nadzoru organem uprawnionym do przyjęcia regulaminu organizacyjnego mieszkań chronionych treningowych, które prowadzone są przez jednostkę organizacyjną powiatu t.j. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łowiczu, jest również Zarząd Powiatu Łowickiego nie zaś Rada. Rada Powiatu Łowickiego przekroczyła zakres kompetencji uchwałodawczej przyjmując w Załączniku nr 2 do uchwały regulamin organizacyjny mieszkań chronionych treningowych w powiecie łowickim.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardega
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Łowickiego