



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia poniedziałek, 19 listopada 2018 r.

Poz. 2659

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-I.4131.180.2018.ACZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 16 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Trzebiel nr XXXVIII/214/2018 z dnia 12 października 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w części dotyczącej § 2, § 4 ust. 3 oraz § 5.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 12 października 2018r. Rada Gminy Trzebiel podjęła uchwałę nr XXXVIII/214/2018 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 18 października 2018r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2018.1508 ze zm.).

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy: „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”. Stosownie zaś do 97 ust. 5 „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”.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego. Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie 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 2001r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Mając to na uwadze organ nadzoru zmuszony był stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w części.

W świetle powołanych wyżej przepisów radzie przysługuje wyłącznie kompetencja do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Ustawodawca ściśle określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Tymczasem Rada podejmując kwestionowaną uchwałę w § 2, § 4 ust. 3 oraz § 5 przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego.

W § 2 Rada postanowiła, że „decyzję administracyjną o przyznaniu pomocy społecznej w formie tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych wydaje Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzebielu na podstawie wywiadu środowiskowego”. Zgodnie z powołanym wcześniej przepisem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada powinna jedynie określić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Nie jest natomiast umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały postanowień wskazujących tryb przyznawania tego typu pomocy. Natomiast w kwestionowanym § 4 ust. 3 Rada określiła, że „odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych ustaloną decyzją administracyjną za dany miesiąc osoba skierowana będzie uiszczać na rachunek bankowy i w terminie wskazanym w decyzji”. Określenie sposobu wnoszenia opłaty zostało przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji wydawanych na podstawie art. 104 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru powyższe ustalenia w tym zakresie są zbędne i nieuzasadnione.

Ponadto należy wskazać iż § 5 uchwały reguluje kwestię dotyczącą zwolnienia osoby bezdomnej z całości lub części odpłatności za pobyt w schronisku. Tymczasem w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wyraźnie powierzył samorządowemu organowi stanowiącemu uregulowanie zasad „ponoszenia odpłatności”, nie zaś określania zasad na jakich osoba bezdomna zostanie zwolniona w całości lub części z ponoszonych opłat. Takiego umocowania nie przyznaje także art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który przewiduje obligatoryjne zwolnienie z opłat jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia z opłat pobieranych za pobyt w schronisku. Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, gdzie zauważono, że „Rada nie posiadała żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym. W art. 97 ust. 1 ustawy w istocie przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecjonalnej organu administrującego, jego uznaniu pozostawia się zaniechanie ściągnięcia opłaty, co zależne jest nie tyle od dochodu osoby kierowanej, co od jej sytuacji majątkowej, życiowej i rodzinnej. Skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy, który przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z 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 bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym”. Ponadto organ nadzoru wskazuje iż art. 48a ustawy o pomocy społecznej normuje zasady oraz zakres świadczeń udzielanych w postaci tymczasowego schronienia.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli  
*Paweł Witt*