



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 27 czerwca 2018 r.

Poz. 2942

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.143.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2018r. poz. 994 z późn.zm.) i art. 97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017r. poz.1769 ze zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLIV/223/2018 Rady Gminy Komańcza z dnia 25 maja 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia typu schronisko dla osób bezdomnych z terenu Gminy Komańcza

#### Uzasadnienie

W dniu 25 maja 2018r. Rada Gminy Komańcza podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia typu schronisko dla osób bezdomnych z terenu Gminy Komańcza.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XLIV/223/2018 Rady Gminy Komańcza z dnia 25 maja 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia typu schronisko dla osób bezdomnych z terenu Gminy Komańcza narusza w sposób istotny przepis art. 97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017r. poz.1769 ze zm.).

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Zgodnie z zawartym w ustawie dalszym uregulowaniem prawnym osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona (art. 48). Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. (art. 48a ust.1). Właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie (art. 101 ust. 1). W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (art. 101 ust.2). W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie ( art. 101 ust.3).

Z treści art. 101 ust. 4 ustawy wynika następnie, że w przypadkach, o których mowa w ust. 3 gmina miejsca pobytu może przyznać świadczenia wymienione w art. 37–42 i 47–50, a zatem także może udzielić schronienia przez przyznanie tymczasowego miejsca w schronisku dla osób bezdomnych.

Zgodnie z art. 97 ust.1 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.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi następnie, że 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.

Delegacja ustawowa wynikająca z art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje zatem radę gminy wyłącznie do wskazania w podjętej uchwale szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty. W powołanym przepisie ustawy nie mieści się natomiast upoważnienie rady do określania kręgu osób uprawnionych do pobytu w ośrodkach wsparcia i określania kręgu podmiotów, które mają ponosić z tego tytułu opłaty.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika bowiem, że zarówno krąg osób uprawnionych do pobytu w ośrodkach wsparcia, przypadki w których można uzyskać pomoc w formie pobytu w schronisku dla osób bezdomnych, jak również krąg osób które mają obowiązek poniesienia opłaty za pobyt w takim ośrodku wsparcia określa sama ustawa. Również kwestia dotycząca ustalenia właściwości miejscowej gminy zobowiązanej do przyznania świadczenia, o którym mowa w art. 48a ustawy została uregulowana w ustawie.

Natomiast powtórzenie w tym zakresie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja lub uzupełnienie w przepisach stanowiących przez radę gminy jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zakaz taki wprost wynika z treści § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ( Dz. U. z 2016r. poz. 283), który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów prawnych.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, jako bezwzględnie niedopuszczalnych, wypowiedziały się także wielokrotnie sądy administracyjne (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku sygn. akt II SA 99/92, wyrok z dnia 14 października 1999 roku sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok z dnia 28 lutego 2003 roku I SA/Lu 82/02, wyrok z dnia 25 marca 2003 roku II SA/Wr 2572). Jednocześnie w wyroku z dnia 10 listopada 2009 roku sygn. akt II OSK 1256/09 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność takich zapisów uchwały. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Tak więc należy przyjąć, że narusza w stopniu istotnym obowiązujący porządek prawny regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, a także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt prawa niższego rzędu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.”

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie w § 1 uchwały zapisu o ustaleniu szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia typu schronisko dla osób bezdomnych „przez osoby, którym przyznano świadczenie w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku, dla których właściwym miejscowo jest Gmina Komańcza z uwagi na ostatnie stałe miejsce zameldowania”.

Należy następnie wskazać, że ustalenie przez radę gminy szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych nie może pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przyznanego podmiotowi ustawowo do tego upoważnionemu. Według unormowania zawartego w przepisie art. 97 ust.1 ustawy pomocy społecznej opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia, do których należą także schroniska dla osób bezdomnych, winien ustalać podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną.

Ustalając szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, rada gminy powinna zatem wyłącznie określić granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty, a nie sama ustalać konkretną wysokość opłaty.

W analizowanej uchwale z dnia 25 maja 2018r. Rada Gminy Komańcza w § 4 określiła natomiast wprost (wyrażoną w procentach) konkretną wysokość odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, uzależnioną od wysokości dochodu osoby bądź rodziny w procentowym stosunku do kryterium dochodowego, wykraczając tym samym poza przyznane jej przepisem art. 97 ust. 5 ustawy kompetencje. Nie można bowiem przyjąć że granice, w ramach których opłata za pobyt w ośrodku wsparcia winna zostać ustalona przez

uprawniony podmiot stanowią wyrażone w procentach, sztywno określone przez Radę Gminy Komańcza stawki opłat uzależnione od dochodu osoby, której przyznano pomoc w formie pobytu w schronisku dla osób bezdomnych. Ustalenie w ten sposób stawek opłat za pobyt stanowi wkroczenie w kompetencje organu, o którym mowa w art. 97 ust.1 ustawy. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, iż „Mając na względzie brzmienie art.97 ust.1 ustawy nie ulega wątpliwości zdaniem Sądu, 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 „szczegółowych 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 oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W § 6 uchwały Rada Gminy Komańcza postanowiła, że „przyznanie pomocy w formie udzielenia schronienia tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych, wysokość odpłatności za pobyt, sposób płatności następuje w formie decyzji wydawanej na podstawie ustawy o pomocy społecznej.”

Wskazać jednak należy, że upoważnienie ustawowe wynikające z dyspozycji przepisu art. 97 ust. 5 skutkuje przyznaniem radzie gminy uprawnienia do podjęcia uchwały zawierającej wyłącznie postanowienia określające zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Przywołany przepis nie przyznaje natomiast radzie kompetencji do określania w jakiej formie ma nastąpić przyznanie świadczenia, ustalenie wysokości odpłatności za pobyt i określenie sposobu płatności. Kwestie te reguluje bowiem sama ustawa. Zgodnie z art. 106 ust.1 powołanej ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast art. 14 stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Zawarte w § 6 uchwały postanowienie, jako wykraczające poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie Gminy przepisem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej narusza zatem wskazany przepis ustawy.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z poglądem prezentowanym zarówno w doktrynie prawa, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych, naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. „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(...)” (zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2001r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5 poz. 126).

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wskazanej na wstępie uchwały jest uzasadnione wobec czego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**WOJEWODA  
PODKARPACKI**

**Ewa Leniart**