



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 16 lipca 2018 r.

Poz. 3194

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.170.2018** **WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 13 lipca 2018 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz.994 z późn.zm.) oraz art.97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej /Dz. U. z 2017r. poz.1769 z późn.zm./

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Rady Gminy Kamień Nr XXXVIII/214/2018 z dnia 11 czerwca 2018r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w Domu Opieki w Kamieniu i Domu Seniora w Nowym Kamieniu

#### **Uzasadnienie**

W dniu 11 czerwca 2018 r. Rada Gminy Kamień podjęła uchwałę Nr XXXVIII/214/2018 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w Domu Opieki w Kamieniu i Domu Seniora w Nowym Kamieniu.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, iż ww. uchwała istotnie narusza przepis art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz.1769 z późn.zm.). Z tych powodów pismem z dnia 10 lipca 2018r. nr P-II.4131.2.170.2018 zostało wszczęte postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Na samym wstępie wymaga zaznaczenia, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej „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 art.97 ust. 5 ww. 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”.

Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. II SA/BK 726/09).

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.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kamień określiła (w formie tabeli) wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w Domu Dziennego Pobytu uzależnioną od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, **nie upoważnia rady do określenia konkretnej wysokości opłaty, ani też do niepobierania żadnej opłaty.** Na podstawie powołanego przepisu rada gminy uprawniona jest do ustalenia wyłącznie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia.

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”.

Przywołany przepis nie przyznaje 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.

W zawartym w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnieniu nie mieści się również umocowanie do ustalania zasad zwolnienia z ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, ani też do określania przypadków, w jakich osoba korzystająca z tej formy pomocy może korzystać ze zwolnienia z ponoszenia takich opłat. W tym miejscu należy wskazać, że ulgi w formie zwolnień, umorzeń czy zaniechania zwrotu stanowią odrębny przedmiot regulacji prawnej. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość udzielenia ulgi polegającej na odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenie w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że zapisy zawarte w § 3 ust.1 uchwały wykraczają zarówno poza dyspozycję przepisu art. 97 ust. 5, jak również naruszają art. 97 ust.1 powołanej ustawy. W tym miejscu należy odwołać się do przywołanego już wcześniej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. akt: IV SA/Wr 629/13, w którym Sąd stwierdził, że: „W art. 97 ust.1 ustawy istotnie przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecyjnej 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 uprawnienia 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.

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 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 podstawowym, 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 przedmiotowej 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.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**