



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia piątek, 13 kwietnia 2018 r.

Poz. 1904

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.61.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Gminy Krzeszów Nr XXXIV/210/2018 z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia udzielającym schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Krzeszów.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Krzeszów uchwałą Nr XXXIV/210/2018 z dnia 9 marca 2018 r. przyjęła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia udzielającym schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Krzeszów. Analizowana uchwała Rady Gminy w Krzeszowie podjęta została m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Wskazać należy, iż powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy 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 podstawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W § 4 uchwały w tabeli Rada Gminy przyjęła kryteria dochodowe dla osób ponoszących opłatność za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniach chronionych i w schronisku dla osób bezdomnych. Zdaniem 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 wysokości opłaty w taki sposób jak to wynika z kwestionowanej uchwały. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady 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.

Szczegółowe zasady, do ustalenia których została zobowiązana Rada, nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie, a jednocześnie nie mogą pozbawić podmiotów wskazanych przez ustawodawcę prawa do podjęcia decyzji w określonym przez niego zakresie. Przepis art. 97 ust. 1 ustawy stanowi, że 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. Rada Gminy w ramach 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 %) uzależnione od wysokości dochodu. Wobec powyższego określenie w uchwale wysokości "kryterium dochodowego" (§4 –tabela) stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

W § 5 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie dotyczące całkowitego bądź częściowego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym.

Upoważnienie ustawowe wynikające z dyspozycji tego przepisu skutkuje przyznaniem radzie gminy uprawnienia do podjęcia uchwały zawierającej w swej treści postanowienia dotyczące jedynie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, ośrodkach wsparcia oraz w schronisku dla osób bezdomnych. Rada nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat za pobyt w tych jednostkach.

W tym miejscu wypada odwołać się do wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r.- sygn. akt IV SA/Wr 629/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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".

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, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86, OTK 1986/1/1).

Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, należało stwierdzić nieważności ww. uchwały Rady Gminy Krzeszów w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

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

**Marcin Zaborniak**