



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 stycznia 2020 r.

Poz. 246

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.559.2019.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XVIII/295/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, będących schroniskami w tym schroniskami z usługami opiekuńczymi dla osób bezdomnych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała nr XVIII/295/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, będących schroniskami w tym schroniskami z usługami opiekuńczymi dla osób bezdomnych została podjęta na sesji w dniu 26 listopada 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) w związku z art. 51 ust. 4 i 5, art. 97 ust. 5 oraz art. 101 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), dalej zwanej „ustawą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 grudnia 2019 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.**

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 do art. 97 ust. 1a ustawy: „W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu”. Z kolei na mocy art. 97 ust. 5 ustawy, rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Wymaga podkreślenia, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zostały zaliczone do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy

samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Warunek ten powtarza ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W § 3 uchwały nr XVIII/295/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne zapisano: „Odpłatność za pobyt w schronisku i schronisku z usługami opiekuńczymi dla osób bezdomnych ustala się w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając w szczególności zakres przyznanych świadczeń, sytuację zdrowotną, osobistą tej osoby oraz poniższą tabelę”. Zgodnie z ww. tabelą, wysokość odpłatności za pobyt w schronisku oraz schronisku z usługami opiekuńczymi dla osób bezdomnych stanowią konkretne stawki opłaty wyrażone w procentach, uzależnione od wielkości „procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie do kryterium dochodowego”.

W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienia nie stanowią prawidłowego wypełnienia przez Radę Gminy Tarnowo Podgórne delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy, który nie upoważnia rady gminy do określenia konkretnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu chronionym. Na podstawie ustawowej delegacji rada gminy winna tylko ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca ukształtował bowiem uprawnienie rady wyłącznie w przedmiocie ustanowienia określonych reguł, którymi następnie powinien kierować się podmiot kierujący osobę do danego ośrodka wsparcia. Przyjęte przez radę reguły nie mogą pozbawiać uprawnienia podmiotu ustawowo upoważnionego do ustalenia wysokości opłaty za pobyt w danym ośrodku wsparcia. Zgodnie bowiem 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. Należy więc stwierdzić, że rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 629/13, „Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, 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 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że powołane postanowienia uchwały wprowadzają reguły, które nie pozostawiają swobody uprawnionym ustawowo podmiotom do ustalania wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tym samym Rada Gminy Tarnowo Podgórne nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy, a stwierdzone uchybienie ma charakter istotny i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 97 ust. 5 ustawy. Mając powyższe okoliczności na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/295/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 listopada 2019 r. w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

*(dokument podpisany elektronicznie)*