



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 maja 2023 r.

Poz. 5431

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.261.2023.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 maja 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 1 pkt 2) uchwały nr L/681/VI/2023 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XXIX/363/VI/2021 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Lisówkach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 kwietnia 2023 r. Rada Powiatu w Poznaniu podjęła uchwałę nr L/681/VI/2023 w sprawie: zmiany uchwały nr XXIX/363/VI/2021 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Lisówkach, zwaną dalej: "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572) oraz art. 19 pkt 11 i art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 i 2270; z 2022 r. poz. 1, 66, 1079, 1692, 1700, 1812, 1967, 2127, 2140 i 2754; z 2023 r. poz. 185 i 535)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 kwietnia 2023 r.

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

Na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), zwaną dalej: "ustawą", 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. Z kolei na mocy art. 97 ust. 2 ustawy, opłatę za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ustala podmiot prowadzący, a w przypadku domów prowadzonych przez podmioty uprawnione - podmiot zlecający zadanie, uwzględniając warunki pobytu, w szczególności zakres przyznanych usług oraz obowiązki osoby przebywającej w domu. Z treści art. 97 ust. 3 ustawy wynika, że różnicę między ustaloną opłatą, ponoszona przez osobę za pobyt w domu, a średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ponosi gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby przebywającej w domu. Natomiast na podstawie art. 97 ust. 4 ustawy do określenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej.

Rada, jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazała m.in. art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 783 ze zm., zwaną dalej: "Konstytucją RP") wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (I SA/Wr 1798/99, CBOSA), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Rada, ocenianą uchwałą wprowadziła zmiany w uchwale nr XXIX/363/VI/2021 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Lisówkach (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 4043) i na mocy § 1 pkt 2) uchwały postanowiła, że: "w § 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu: «6. Na pisemny wniosek osoby zainteresowanej, w przypadkach szczególnie uzasadnionych trudną sytuacją materialną, rodzinną, zdrowotną lub wynikającą ze zdarzenia losowego, podmiot kierujący może ustalić opłatę za pobyt w Domu w wysokości niższej niż wynikająca z tabeli wskazanej w § 4»".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że treść § 1 pkt 2) ocenianej uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada w wyżej powołanych regulacjach przewidziała zasady obniżania opłat za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Lisówkach - do czego nie była uprawniona. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący powiatu nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczącej zasad stosowania ulg czy zwolnień z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przedmiotowych regulacji uchwały nie można zaliczyć do szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Ustawa przewiduje sytuacje, w których dopuszczalne jest odstąpienie od żądania zwrotu należności z tego tytułu, a także stosowania ulg w spłacie. Zgodnie z brzmieniem art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy: "Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego". Stosownie zaś do treści art. 104 ust. 4 ustawy: "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".

Z treści art. 97 ust. 5 ustawy nie sposób wyprowadzić tezę, że zawiera on upoważnienie do określenia przez organ stanowiący powiatu zasad obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia. Należy zatem stwierdzić, iż rada wprowadzając takie postanowienia, wykroczyła poza delegację ustawową.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 10 lipca 2018 r. (II SA/Ol 398/18, CBOSA) stwierdził, że: "Przytoczona w początkowej części uzasadnienia treść § 6 uchwały w istocie rzeczy nie dotyczy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, a całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat w zależności od uznania organu wykonawczego gminy, przy uwzględnieniu okoliczności

powołanych w tym paragrafie. Brak jest, w ocenie Sądu, upoważnienia ustawowego do podjęcia takich unormowań przez Radę Gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych w zasadzie jednolity jest pogląd, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, tym samym nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji na zasadzie analogii. (...). Możliwość zastosowania w uchwale Rady Gminy rozwiązania przyjętego w § 6 wydaje się zaprzeczać treść art. 97 ust. 1 u.p.s., który stwierdza, że za pobyt w ośrodkach wsparcia osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W art. 97 ustawy o pomocy społecznej {ustawodawca - przypis wł.} upoważnił stosowne rady do ustalenia zasad odpłatności w sensie pozytywnym poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez zwolnienie z jej ponoszenia. Przepis art. 97 ustawy nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to np. miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w którym się stwierdza, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. Rację ma pełnomocnik organu, że przepis art. 104 ust. 4 u.p.s. dotyczy sytuacji mających miejsce po udzieleniu świadczenia, jednak ustawodawca w tym przepisie stworzył możliwość odstąpienia od żądania zwrotu wydatków, zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części oraz odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty".

Podsumowując, treść art. 97 ust. 5 ustawy zawiera jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia zasad obniżania tej opłaty. W związku z powyższym uznać należy, że przepis § 1 pkt 2) uchwały nie znajduje uzasadnienia na gruncie normy prawnej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy - co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu w Poznaniu

Zarząd Powiatu w Poznaniu