



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 marca 2019 r.

Poz. 1910

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.53.6.2019.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr V/24/2019 Rady Gminy Kondratowice z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.**

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2019 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48a ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2018 r. poz. 1508 ze zm.), Rada Gminy Kondratowice podjęła uchwałę nr V/24/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 marca 2019 r.

**W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, polegającym na określeniu w sposób sztywny wysokości opłaty oraz braku określenia stawki bazowej tej opłaty, umożliwiającej wyliczenie kosztu pobytu osoby kierowanej do schroniska.**

W treści przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kondratowice określiła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt osób bezdomnych z terenu Gminy Kondratowice w schronisku dla osób bezdomnych, uzależniając wysokość opłaty do dochodu.

Na wstępie należy zauważyć, że uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Rada zobowiązana jest zatem wskazać w uchwale okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty przez kierownika ośrodka pomocy społecznej kryteria, którymi ma się kierować podejmując decyzje w powyższym zakresie. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Wskazać należy także, że odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do schroniska. Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia w schronisku dla osób bezdomnych. Bez względu na to, czy: 1) gmina sama prowadzi schronisko dla osób bezdomnych i ponosi koszty jego prowadzenia, 2) na mocy porozumienia międzygminnego kieruje osoby bezdomne do schroniska dla osób bezdomnych prowadzonego przez inną gminę i partycypuje w kosztach realizacji zadania zapewnienia schronienia osobom go pozbawionym, 3) zleca prowadzenie schroniska organizacji pozarządowej i udziela dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji tego zadania, 4) korzysta z usług świadczonych przez podmiot niepubliczny i kupuje usługę zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych – opłaty, jakie pobiera od osób skierowanych do schroniska, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

Przechodząc do analizy uchwały, wskazać należy, iż uchwała Rady Gminy Kondratowice nie realizuje upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy pomocy społecznej, gdyż po pierwsze zamiast zakreślić jedynie granice odpłatności, w uchwale określono w sposób sztywny wysokość opłaty, po drugie w uchwale nie zawarto wysokości stawki bazowej, umożliwiającej wyliczenie kosztu pobytu osoby kierowanej do schroniska.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kondratowice ustaliła w sposób „sztywny” (w formie tabeli) wysokość odpłatności za pobyt osób bezdomnych z terenu Gminy Kondratowice w schronisku dla osób bezdomnych, uzależniając wysokość opłaty do dochodu. Jednakże, na podstawie powołanego przepisu, Rada Gminy ustala wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie Rady wyłącznie w przedmiocie ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Te „szczegółowe zasady” nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie. W szczególności nie mogą pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczegółowe zasady, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowią konkretne, sztywne stawki opłat (wyrażone w %) i uzależnione od wysokości dochodu.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 629/13), dotyczącym opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym: *„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”*.

Zatem - jak już wcześniej wskazano - Rada nie została upoważniona do określenia wysokości opłaty za usługi świadczone przez ośrodki wsparcia, ale do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrodka pomocy społecznej w postaci określenia zasad odpłatności, umożliwiających zrealizowanie wytycznych ustawodawcy, zawartych w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Przechodząc do kolejnego naruszenia, dotyczącego braku określenia w uchwale stawki bazowej (w tym przypadku dobowej) zauważyć należy, że zgodnie § 3 uchwały „Odpłatność ustala się za każdy miesiąc faktycznego pobytu w schronisku, w przypadku pobytu obejmującego niepełny miesiąc, odpłatność jest ustalana proporcjonalnie do ilości dni w danym miesiącu.”. W uchwale nie określono jednak stawki bazowej opłaty, umożliwiającej wypełnianie upoważnienia ustawowego do określenia zasad odpłatności.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać takie szczegółowe ukształtowanie zasad odpłatności, które uwzględniałoby także koszt stawki bazowej pobytu w schronisku dla osób bezdomnych tak, aby osoby będące adresatami

(użytkownikami) mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w tych jednostkach. Regulacja uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

W związku z powyższym, w uchwale określającej szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych, oprócz określonych widełkowo wysokości odpłatności, uzależnionych od dochodu, należy także określić stawkę bazową opłaty, umożliwiającą konkretne wyliczenie wysokości opłaty za pobyt, w granicach zakreślonych w przedziale dochodowych. Mając jednocześnie na uwadze, iż konkretną opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*