



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 sierpnia 2018 r.

Poz. 6167

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.320.2018.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 lipca 2018 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.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr L/350/2018 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom bezdomnym z terenu gminy Stare Miasto – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr L/350/2018 Rady Gminy Stare Miasto została podjęta na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 lipca 2018 r.

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

Na wstępie należy wskazać, iż rada bezpodstawnie ograniczyła zakres podmiotowy uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, wskazując iż dotyczy ona jedynie osób bezdomnych. Uprawnionych do korzystania z ośrodków wsparcia określają bowiem przepisy ustawowe, tj. art. 51 ust. 1 ustawy. Stanowi on, iż osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia. Ustawa w art. 51 ust. 2 określa także, że ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, a nie jak wskazano w § 2 pkt 3 uchwały, iż pod pojęciem ośrodek wsparcia należy rozumieć jedynie schronisko dla osób bezdomnych. Zgodnie z art. 51 ust. 4 oraz 5 ustawy, ośrodkiem wsparcia może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy, przy czym za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

Wobec powyższego, uchwała Rady Gminy Stare Miasto mogła regulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Bez podstawy prawnej było więc wskazanie w § 1 uchwały, iż dotyczy ona jedynie opłat w ośrodkach wsparcia, które udzielają schronienia bezdomnym.

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. 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.

Podstawą wydania ocenianej uchwały jest wyłącznie art. 97 ust. 5 ustawy, natomiast art. 97 ust. 1 ustawy, kierowany jest tylko do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny ustalający wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy jest 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 (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 726/09). Zatem na podstawie wyżej wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, Rada Gminy Stare Miasto była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób z terenu Gminy Stare Miasto.

Tymczasem, nie zważając na zakres tego upoważnienia, rada w § 4 ust. 3 uchwały postanowiła, że „Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób, których dochód miesięczny przekracza kryterium dochodowe ustala się zgodnie z tabelą”. We wspomnianej tabeli rada ustaliła „odpłatność w procentach dobowego kosztu utrzymania osoby bezdomnej w ośrodku wsparcia” uzależnioną od „procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie do kryterium dochodowego”.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy nie upoważnia rady do określenia uchwałą konkretnej wysokości opłaty. Na podstawie ustawowej delegacji rada 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 ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną. 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 WSA 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 § 9 uchwały zapisano: „Miesięczny koszt utrzymania osoby, zasady regulowania odpłatności ustalane będą na podstawie porozumienia zawartego między Kierownikiem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starym Mieście, a Kierownikiem ośrodka wsparcia na terenie którego przebywa osoba bezdomna”. Powyższy zapis istotnie narusza art. 97 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, zgodnie z którym, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący, w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej, a znaczący wpływ na jej wysokość ma zakres przyznanych usług i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), gdyż z nią organ orzekający powinien uzgodnić wysokość tej opłaty.

W § 10 uchwały rada postanowiła: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoby zobowiązane do wnoszenia opłat za pobyt w ośrodku wsparcia na ich wniosek, wniosek członka rodziny lub pracownika socjalnego mogą być zwolnione z częściowej lub całkowitej opłaty. Zwolnienie przysługuje na czas określony, w przypadku: 1. Strat materialnych powstałych w wyniku zdarzenia losowego. 2. Udokumentowanych wydatków na leki, dojazdy do lekarza, badanie specjalistyczne. 3. Konieczności zapewnienia sprzętu rehabilitacyjnego. 4. Innych sytuacji losowych”.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że przepis art. 97 ust. 1 ustawy, przewidujący obligatoryjne zwolnienie z opłat, kierowany jest wyłącznie do organu podejmującego indywidualny akt administracyjny regulujący wysokość odpłatności za korzystanie z usług jednostki organizacyjnej w nim wymienionej. Również możliwość częściowego zwolnienia z opłat jest pozostawiona uznaniu tego organu. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13).

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności 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  
(-) Zbigniew Hoffmann