



Białystok, 2019-04-17

Rada Miasta Sejny

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku  
15-213 Białystok  
Mickiewicza 3  
NK-II.4131.53.2019.EC

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze.(4844511\_5568700).pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć

oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2019-04-17T11:20:51.161Z

**Podpis elektroniczny**



**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.53.2019.EC**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

§ 6 uchwały Nr VI/49/19 Rady Miasta Sejny z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 14 marca 2019 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr VI/49/19 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, która w dniu 18 marca 2019 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Podstawę wszczęcia postępowania stanowi naruszenie art. 97 ust. 1 i 5 w zw. z art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1508 z późn. zm.).

W § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Sejny uregulowała kwestie częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty osób zobowiązanych do jej wnoszenia za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. W ocenie organu nadzoru podjęcie ww. regulacji nie miało stosownego umocowania w przepisach prawa. Rada Miasta działając na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej była uprawniona jedynie do określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie posiadała natomiast żadnych kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek zwolnień z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w tym miejscu.

Zgodnie z brzmieniem 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”. Art. 97 ust. 5 stanowi natomiast, że „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”. „Powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną 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 podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r., sygn. II SA/Bk 726/09).

Podkreślenia wymaga fakt, iż organ wykonujący kompetencję prawodawczą, która została zawarta w upoważnieniu ustawowym ma obowiązek działać w ścisłych granicach owego upoważnienia. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ realizujący kompetencję ma obowiązek uwzględnienia treści normy ustawowej. W przypadku odstąpienia od tej powinności z reguły dochodzi do istotnego naruszenia prawa. Naczelną zasadę prawa administracyjnego stanowi zakaz domniemania kompetencji.

Wartym podkreślenia jest również, że normy kompetencyjne powinno interpretować się w sposób ścisły. Dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii jest niedopuszczalne. „Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (...) (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126).

Art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. Nie daje żadnych podstaw organowi stanowiącemu gminy do częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w ośrodku wsparcia. Rada Miasta nie ma zatem kompetencji do określania, kto nie ponosi odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, określone to zostało bowiem przez samego ustawodawcę.

Art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej przyznaje organowi stanowiącemu upoważnienie do uregulowania zasad „ponoszenia odpłatności”, a nie, jak to uczyniono w niniejszej uchwale, do określania zasad na jakich osoba bezdomna zostanie zwolniona w całości lub części z ponoszonych opłat. Takie upoważnienie nie zostało zawarte także w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w który unormowano obligatoryjne zwolnienie z opłat, w przypadku gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Rada Miasta Sejny nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia z opłat pobieranych za pobyt w schronisku. Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, 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 odstępniem 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”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, 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.

O tym kto nie ponosi opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustawodawca zdecydował w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,

stanowiąc, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej. Rada gminy nie ma uprawnień do określenia kręgu podmiotów i warunków na jakich przysługuje nieodpłatne tymczasowe schronienie, jak również nie posiada uprawnień do określania komu i kiedy przysługuje zwolnienie całkowite lub częściowe z tych opłat.

Kwestia możliwości zastosowania obniżenia opłat za pobyt w ośrodku wsparcia uregulowana została w ustawie o pomocy społecznej, a w treści przepisu art. 97 ust. 5 ustawy nie mieści się upoważnienie do określenia przez organ stanowiący zasad obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, to słusznym jest stwierdzenie, iż Rada Miasta Sejny wprowadzając w uchwale takie postanowienia, wykroczyła poza delegację wynikającą z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności § 6 uchwały Nr VI/49/19 Rady Miasta Sejny z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Sejny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli