

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 24 czerwca 2021 r.

WNP-I.4131.139.2021.KS

**Rada Gminy Michałowice**

**Reguły, ul. Aleja Powstańców**

**Warszawy 1**

**05-816 Michałowice**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Michałowice Nr XXXII/360/2021 z dnia 31 maja 2021 r. *w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 maja 2021 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę   
Nr XXXII/360/2021 *w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt   
w mieszkaniach chronionych.*

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1,   
art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 2020 r. poz. 1876, z późn. zm.).

Przepis [art. 17 ust. 1 pkt 3](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(17)ust(1)pkt(3)&cm=DOCUMENT) ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. udzielanie schronienia.

Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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. Stosownie zaś do [art. 53 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16798871?unitId=art(53)ust(2)&cm=DOCUMENT) ustawy o pomocy społecznej mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Z kolei pojęcie ,,Zasady” - zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN to: norma postępowania, ewentualnie ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach, jak również podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś.

Organ nadzoru analizując treść kwestionowanej uchwały uznał za wadliwe następujące regulacje w niej zawarte: § 2, § 3 oraz § 6.

W § 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Michałowice postanowiła, że: *,,Stawka dobowa opłaty za jeden dzień pobytu w mieszkaniu chronionym dla jednej osoby wynosi 50,00 zł”.*

W ocenie organu nadzoru wskazanie w sposób ,,sztywny” wysokości opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, jest przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 95 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. **Ustawodawca bowiem upoważnił Radę do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności, a nie do określenia wysokości konkretnych opłat.** Ponadto należy wskazać, że wysokość opłaty jest ustalana przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną na pobyt do mieszkania chronionego   
z uwzględnieniem przyznanego jej zakresu usług (art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Tym samym Rada wkroczyła w kompetencje organu kierującego na pobyt w mieszkaniu chronionym,   
co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada Gminy Michałowice w §3 kwestionowanej uchwały określiła w tabeli dla osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe ustalone zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy społecznej wskaźniki odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wyrażone procentowo. Należy wskazać, że: *,,Uchwała rady gminy, powiatu powinna tak kształtować zasady odpłatności   
by uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty. Organ - jak wynika z powołanego przepisu ma ustalić zasady ponoszenia opłat, a nie ich sztywną wysokość. Jak słusznie zauważa WSA w Gliwicach w ramach rzeczonych zasad rada gminy powinna określić jedynie granice, w których opłata będzie ustalona. Zdaniem Sądu: „naturalnym elementem warunkującym określenie poziomu odpłatności będzie sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia. Oznacza   
to, że im wyższy poziom dochodu świadczeniobiorcy, tym większa jego partycypacja w kosztach udzielanej pomocy (wyroki WSA we Wrocławiu z 21.02.2006 r.:* [*IV SA/Wr 598/04*](https://sip.lex.pl/#/document/520313523?cm=DOCUMENT)*, LEX nr 219827;* [*IV SA/Wr 556/04*](https://sip.lex.pl/#/document/520386751?cm=DOCUMENT)*, LEX nr 293055)”* (Iwona Sierpowska Pomoc społeczna, Komentarz, wydanie   
IV Opublikowane WKP 2017 r.).

W ocenie organu nadzoru Rada posiadając kompetencje jedynie w zakresie ustalania ,,szczegółowych zasad” ponoszenia odpłat za pobyt w mieszkaniu chronionym powinna określić tylko granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Uchwała winna wskazywać maksymalny ,,pułap” odpłatności przy określonym w tabeli dochodzie.

W wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 629/13 WSA we Wrocławiu jednoznacznie postanowił, że: ,,*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***](https://sip.lex.pl/#/document/16798871?unitId=art(97)ust(5)&cm=DOCUMENT) ***ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu****. Ustawodawca nie przyznał radzie powiatu prawa do ustalania wysokości opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym, a jedynie uprawnienie do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do mieszkania chronionego”.*

Następniew § 6 Rada Gminy Michałowice postanowiła, że:

*,,1. Z ponoszenia odpłatności w części lub całości mogą być zwolnione osoby:*

*1) które doświadczyły zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej;*

*2) które ponoszą znaczne wydatki w tym na leki, leczenie i rehabilitację;*

*3) których kwota dochodu na osobę, pozostającego po wniesieniu odpłatności byłaby niższa niż 70% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej.*

*2. Z ponoszenia odpłatności w całości mogą być zwolnione osoby, które spełniają więcej niż jedno   
z kryteriów pokreślonych w ust.1.*

*3.Nie pobiera się odpłatności za miesiąc, w którym nastąpił zgon osoby, korzystającej z pobytu   
w mieszkaniu chronionym”.*

Zdaniem organu nadzoru także regulacje dotyczące § 6 kwestionowanej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Wskazana regulacja nie stanowi zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) odstąpienie od pobierania opłaty.

Art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy o pomocy społecznej stanowi, że: *,,Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego”*. **W cytowanym przepisie ustawodawca przewidział zwolnienie z opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem   
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](https://sip.lex.pl/#/document/16798871?unitId=art(97)&cm=DOCUMENT) ustawy o pomocy społecznej, 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](https://sip.lex.pl/#/document/16798871?unitId=art(8)ust(1)&cm=DOCUMENT) ustawy o pomocy społecznej. Zatem Rada nie posiada żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym. *,,W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że normy kompetencyjne - w tym przypadku* [*art. 97 ust. 5*](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(97)ust(5)&cm=DOCUMENT) *ustawy - powinny być interpretowane w sposób ścisły; przyjmuje się zakaz domniemania kompetencji. Stąd nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.* ***Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach upoważnienia. Według Sądu organ ustalając treść § 6 dokonał wykładni rozszerzającej omawianego przepisu.*** [***Art. 97 ust. 5***](https://sip.lex.pl/#/document/17087802?unitId=art(97)ust(5)&cm=DOCUMENT) ***zobowiązuje radę gminy do ustalenia ,,szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności”, nie daje zatem uprawnień do ustalenia przypadków, które uzasadniają z jej zwolnienia, jak to uczynił organ****”* (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r. sygn. akt IV SA/Wr 34/20).Konstanty Radziwiłł

Należy podkreślić, że uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała   
z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. 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). Wobec powyższego, postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

*Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest; zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą. (...)".* (por. uzasadnienie do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Michałowice, w całości, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa   
z dniem jego doręczenia.

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/