



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 471



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.11.2023

z dnia 24 stycznia 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLII/308/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLII/308/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XLII/308/2022 została doręczona organowi nadzoru 2 stycznia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane przepisy m.in. art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021r. poz. 2268, ze zm.).

Zgodnie z treścią tych przepisów, 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. 1). 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 (art. 97 ust. 5).

Uchwała podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Wskazać należy, iż 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 dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Opłatę za pobyt w mieszkaniach chronionych ustala się w zależności od dochodu według kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej na następujących zasadach:*

- dla dochodów do 100 % kryterium dochodowego – nieodpłatnie (wers drugi tabeli),
- dla dochodów powyżej 100% do 140 % kryterium dochodowego – do 10% (wers trzeci tabeli),
- dla dochodów powyżej 140% do 180 % kryterium dochodowego – powyżej 10% do 20% (wers czwarty tabeli),
- dla dochodów powyżej 180% do 220 % kryterium dochodowego – powyżej 20% do 30% (wers piąty tabeli),
- dla dochodów powyżej 220% do 260 % kryterium dochodowego – powyżej 30% do 40% (wers szósty tabeli),
- dla dochodów powyżej 260 % kryterium dochodowego – powyżej 40% do 100% (wers siódmy tabeli).

Uchwała rady gminy w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby przebywającej w mieszkaniu chronionym. Uchwała powinna umożliwić jednoznaczne - bezpośrednie lub pośrednie (w formie wyliczenia) odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za czas pobytu.

W ocenie organu nadzoru ustalenie wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych w formie przedziałów (od – do) bądź w formie wskazania jedynie górnej granicy odpłatności nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy przyjmując taką regulację nie dopełniła bowiem wymogu szczegółowości, nakazanego w treści upoważnienia ustawowego do podjęcia tej uchwały.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością podjętej uchwały w całości.

Regulacja przyjęta w przedmiotowej uchwale wprowadza dowolność organu ją stosującego w zakresie określenia wysokości opłaty.

Jak wynika z analizy § 3 uchwały, Rada Gminy zróżnicowała wysokość odpłatności ustalając jej dolną i górną granicę (bądź tylko górną granicę - w wierszu drugim tabeli) w odniesieniu do przedziałów kryterium dochodowego, wprowadzając tym samym dowolność organu w zakresie określenia wysokości opłaty w przyjętych granicach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1307/20 wskazał: *„Przyjąć należy, że skoro prawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art.97 ust. 1 u.p.s., to owe uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. Nakaz założenia racjonalności prawodawcy i spójności przepisów prawa nakazuje aby wykładnia art. 97 ust. 5 u.p.s. uwzględniała kontekst systemowy, a mianowicie kompetencję do wydania decyzji na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s., tak aby wynik wykładni tych dwóch przepisów nie powadził do sprzeczności i niespójności regulacji, która jest w oczywistym związku. Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjąć, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany to określenie stawek opłaty w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może powodować "przekształcenia" owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym”*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Uchwała w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób szczegółowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Przedmiotowa uchwała – jako akt prawa miejscowego winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Zagadnienia podlegające unormowaniu w drodze uchwały rady gminy powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby osoby korzystające z pobytu w mieszkaniach chronionych nie miały wątpliwości, w jakiej wysokości poniosą opłaty.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak, by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niejasnych przepisów.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/308/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Nielisz
- 2) Wójt Gminy Nielisz