



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 2434



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.148.2024

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/375/2024 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w części obejmującej: wers drugi kolumny pierwszej i drugiej w tabeli oraz zwrot: „Powyżej 50%” w wersji trzecim w tabeli w § 2 pkt 1, wers drugi kolumny pierwszej i drugiej w tabeli oraz zwrot: „Powyżej 50%” w wersji trzecim w tabeli w § 2 pkt 2, § 3 ust 2 uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/375/2024 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w części obejmującej: wers drugi kolumny pierwszej i drugiej w tabeli oraz zwrot: „Powyżej 50%” w wersji trzecim w tabeli w § 2 pkt 1, wers drugi kolumny pierwszej i drugiej w tabeli oraz zwrot: „Powyżej 50%” w wersji trzecim w tabeli w § 2 pkt 2, § 3 ust 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/375/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wilkołaz podjęła m.in. na podstawie art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901).

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej 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.

W myśl art. 97 ust. 1a ustawy, w przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

W art. 97 ust. 5 ustawa stanowi zaś, 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.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczególowości, 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 § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła w formie tabelarycznej miesięczną odpłatność za pobyt osoby bezdomnej w schronisku dla osób bezdomnych (pkt 1) oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (pkt 2).

Rada Gminy ustaliła wysokość odpłatności za pobyt w schroniskach w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie do kryterium dochodowego:

w przypadku pobytu osoby bezdomnej w schronisku:

- do 50% – Nieodpłatnie,
- powyżej 50% do 100% - 30%,
- powyżej 100% do 150% - 40%,
- powyżej 150% do 200% - 50%,
- powyżej 200% - 300% - 70%,
- powyżej 300% - 100%.

w przypadku pobytu osoby bezdomnej w schronisku z usługami opiekuńczymi:

- do 50% – Nieodpłatnie,
- powyżej 50% do 100% - 50%,
- powyżej 100% do 150% - 60%,
- powyżej 150% do 200% - 70%
- powyżej 200% do 300% - 80%,
- powyżej 300% - 100%.

Analiza regulacji przyjętych w § 2 uchwały prowadzi do wniosku, iż w przedziale do 50% kryterium dochodowego pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnym z usługami opiekuńczymi jest nieodpłatny (wers drugi kolumny pierwszej i drugiej tabeli w § 2 pkt 1 oraz wers drugi kolumny pierwszej i drugiej tabeli w § 2 pkt 2).

W ocenie organu nadzoru regulacje przedmiotowej uchwały wprowadzające jako zasadę brak odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnym z usługami opiekuńczymi w przypadku osób, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1a ustawy o pomocy społecznej.

Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem jednoznacznie, iż w przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania zasada, według której opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia nie ponoszą osoby, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Jednocześnie ustawa określa, że w przypadku, gdy dochód tej osoby nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi - nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Realizując przedmiotowe upoważnienie, Rada jest zobowiązana do ustalenia zasad odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi - poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez zwolnienie z jej ponoszenia.

Przepisy ust. 1a zostały dodane do art. 97 ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1690). Powyższa zmiana weszła w życie 4 października 2019 r.

Regulacja art. 97 ust. 1a ustawy o pomocy społecznej stanowi odstępstwo od zasady przyjętej w ust. 1 art. 97, zgodnie z którą pobyt osoby kierowanej do ośrodka wsparcia, w przypadku gdy jej dochód nie przekracza przyjętej w ustawie kwoty kryterium dochodowego, ma charakter nieodpłatny.

Jak wynika z treści z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego: *„Wprowadzenie odpłatności od osób do tej pory z niej zwolnionych postulują organizacje pozarządowe prowadzące schroniska dla osób bezdomnych. Zgodnie z powyższymi postulatami opłaty te w większości przypadków mają wymiar symboliczny i nie stanowią istotnego źródła pokrycia kosztów prowadzenia placówek. Mają jednak wielce istotny wymiar edukacyjny związany ze specyfiką grupy, której świadczone jest wsparcie – ich zadaniem jest przeciwdziałanie uzależnianiu się osób bezdomnych od całkowicie darmowego schronienia oraz uświadamianie odpowiedzialności (także finansowej) za własny los.”.*

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej jest zobowiązany uwzględnić w przyjętej regulacji odrębne zasady odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych określone przez ustawodawcę w art. 97 ust. 1a tej ustawy.

Ustalone zatem w powyższy sposób przez Radę Gminy Wilkołaz zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, nie wypełniają w sposób prawidłowy i kompleksowy delegacji wynikającej z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1a ustawy.

Dodatkowo, analiza regulacji zamieszczonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały dotyczących ustalonej przez Radę stawki odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi dla osób o dochodzie w przedziale powyżej 50% do 100% wykazała, iż odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wynosi 30%, natomiast w przypadku odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wynosi 50%.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 97 ust. 1a ustawy, w myśl którego jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Powyższe przesądza o konieczności wyeliminowania sformułowania „*Powyżej 50%*” w wersie trzecim kolumny pierwszej tabeli w § 2 pkt 1 uchwały oraz w wersie trzecim kolumny pierwszej tabeli w § 2 pkt 2 uchwały.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015r., VIII SA/Wa 319/15).

W myśl § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały *w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba bezdomna, której przyznano pomoc w formie opłacenia pobytu w schronisku, na jej wniosek lub wniosek pracownika socjalnego może zostać zwolniona częściowo lub całkowicie z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku.*

Zgodnie z treścią przyjętych postanowień przesłankę zwolnienia z ponoszenia opłat za pobyt w schronisku stanowi „szczególnie uzasadniony przypadek”. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja narusza w stopniu istotnym art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, na podstawie którego Rada winna określić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Tymczasem regulacja § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały pozostawia swobodnemu uznaniu organu stosującego uchwałę ocenę przesłanki zwolnienia z ponoszenia odpłatności, bowiem to właśnie organ stosujący uchwałę będzie decydował, czy w konkretnej sprawie zaistniał „szczególnie uzasadniony przypadek” i dopuszczalne jest zwolnienie (częściowo albo całkowicie).

Jak już wspomniano, uchwała Nr XLV/375/2024 jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05 ; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/375/2024 we wskazanej części 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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