



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.101.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 marca 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 1 tiret pierwsze, pierwszego wiersza tabeli w § 3 - w zakresie wyrazu: "chronione"; § 2 ust. 1 w zakresie wyrazu: "chronionego"; § 2 ust. 4-5, ust. 8, § 3 - w zakresie wyrazu: "chronionym" oraz § 2 ust. 6 i 7 uchwały nr LXVIII/515/2024 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przekształcenia mieszkań chronionych w mieszkania chronione wspomagane oraz ustalenia zasad odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr LXVIII/515/2024 w sprawie przekształcenia mieszkań chronionych w mieszkania chronione wspomagane oraz ustalenia zasad odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506) oraz art. 17 ust. 1 pkt 12, art. 53, art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508; zm.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1310, z 2018 r. poz. 1358, poz. 2192, poz. 2354 i poz. 2529 oraz z 2019 r. poz. 271)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 marca 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.), dalej jako: "ustawa", w myśl którego: "Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych".

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia

ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym wyroku: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego". Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Rada Miejska w Dąbiu w § 2 ust. 6 uchwały postanowiła, że: "Ze względu na trudną sytuację zdrowotną lub osobistą osoby przebywającej w mieszkaniu chronionym wspomaganym odpłatność może być ustalona w wysokości niższej niż określona w § 3". Z kolei w § 2 ust. 7 uchwały uregulowano: "Obniżenie lub całkowite zwolnienie z odpłatności następuje na wniosek osoby uprawnionej lub pracownika socjalnego".

Tymczasem w zawartym w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnieniu nie mieści się ani umocowanie do ustalania zasad zwalniania z ponoszenia opłat za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganym, ani do określania przypadków, w jakich osoba korzystająca z takiej formy pomocy może zostać zwolniona z ponoszenia przedmiotowych opłat. Zauważyć też trzeba, że przepis art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy przewiduje obligatoryjne zwolnienie z opłat za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganym, zgodnie z którym: "Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego". Ustawodawca w sposób wyczerpujący unormował więc kwestię udzielania zwolnień od omawianych opłat. Ewentualne upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do uregulowania tejsze materii w sposób odmienny, czy chociażby uzupełniający, wymagałoby wyraźnego sformułowania w przepisie rangi ustawowej. Tymczasem takiej woli ustawodawca nie wyraził ani w art. 97 ust. 1 ustawy, ani też w art. 97 ust. 5 ustawy. Jak bowiem orzekł WSA we Wrocławiu w wyroku z 28 stycznia 2014 r., IV SA/Wr 629/13, (CBOSA): "Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym".

W ocenie organu nadzoru ustawodawca w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnił radę gminy do ustalenia zasad odpłatności w sensie pozytywnym poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez zwolnienie z jej ponoszenia. Przepis ustawy nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy, w którym określono, że rada gminy nie tylko ustala szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. Takie stanowisko zaprezentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 10 lipca 2018 r., II SA/OI 398/18 (CBOSA) stwierdzając, że: "jeżeli delegacja ustawowa nie upoważniała rady gminy do dokonania zwolnień z odpłatności w sytuacji zanim należność powstanie to organ stanowiący gminy nie może takiego unormowania zawrzeć w swojej uchwale". Skoro przepis art. 97 ust. 5 ustawy nie zawiera upoważnienia do określenia przez organ stanowiący gminy zasad obniżania opłat za pobyt w mieszkaniu wspomaganym, to należy stwierdzić, iż rada gminy wprowadzając takie postanowienia wykroczyła poza delegację ustawową.

Za niezgodne z prawem należy, zatem uznać takie regulacje uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadzają możliwość obniżenia opłaty lub zwolnienia z odpłatności. Nie mieszczą się one w granicach upoważnienia ustawowego do wydania powyższego aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim jednak pozbawione są one ratio legis. Skoro bowiem opłata ustalana jest indywidualnie, w ramach ukształtowanych przez organ stanowiący zakresów odpłatności (co do zasady połączonych z kryterium dochodowym), to poziom odpłatności już na etapie ustalania wysokości opłaty (i wcześniej na etapie jej uzgadniania) może uwzględniać indywidualną sytuację osoby kierowanej do ośrodków wsparcia i mieszkań treningowych lub wspomaganym (tj. możliwe jest znaczące zredukowanie wysokości opłaty - do minimalnych poziomów ustalonych przez radę gminy). Tym samym, chcąc umożliwić podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia albo ww. mieszkań ustalanie opłaty na minimalnym poziomie, organ stanowiący gminy powinien odpowiednio ukształtować w uchwale progi odpłatności, tak aby w indywidualnych przypadkach możliwe było ustalenie opłaty na symbolicznym poziomie lub zrezygnowanie z pobierania opłaty. Nie ma zatem potrzeby (ani możliwości), aby taką regulację uzupełniać przepisami określającymi zasady zwolnień i obowiązku ponoszenia opłaty (zob.: J. Wilk w "Akty prawa miejscowego dotyczące pomocy społecznej. Przewodnik z wzorami", Wolters Kluwer Polska 2021 r., wyd. elektr.).

Wskazana powyżej argumentacja pozostaje tożsama wobec uchwalonego przez Radę Miejską w Dąbiu § 2 ust. 7 uchwały, który przewiduje iż: "Obniżenie lub całkowite zwolnienie z odpłatności następuje na wniosek osoby uprawnionej lub pracownika socjalnego". W świetle powyższego, przytoczona regulacja nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej z art. 97 ust. 5 ustawy z uwagi na kwestie związane z trybem obniżenia lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, a rada wprowadzając te regulacje wykroczyła poza delegację ustawową.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Dąbiu na gruncie badanej uchwały posługuje się określeniem: "mieszkania chronione wspomagane". Tymczasem w ustawie mowa jest o: "mieszkaniach wspomaganych".

Należy podkreślić, że art. 97 ust. 5 ustawy został zmieniony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693) zmieniającej ustawę z dniem 1 listopada 2023 r. Regulacja ta wprowadziła nowe nazewnictwo - dotychczasowe "mieszkania chronione" zastąpione zostało wyrazami "mieszkania treningowe lub wspomagane".

Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji w akcie prawa miejscowego należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo". Wymóg taki wynika z § 9 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: "ZTP", przy czym w przypadku aktu prawa miejscowego za ustawę podstawową należy uznać także ustawę zawierającą przepis upoważniający do wydania tego aktu.

Rada Miejska w Dąbiu, redagując przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy, winna zatem posługiwać się określeniami, które zostały użyte w tej ustawie. Posługując się określeniem "mieszkania chronione wspomagane", zamiast - jak ustawodawca - "mieszkania wspomagane", rada naruszyła regułę wynikającą z § 9 w związku z § 143 ZTP. W związku z powyższym nie znajduje oparcia w aktualnie obowiązujących przepisach prawa powoływanie się przez radę w badanej uchwale na zwrot: "mieszkania chronione wspomagane" (w różnych przypadkach) i zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej wyraz "chronione" (we właściwym przypadku): w § 1 tiret pierwsze, § 2 ust. 1, 4-5, 8 § 3, w tym pierwszy wiersz tabeli, uchwały.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Dąbiu

Burmistrz Miasta Dąbie