



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 38

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.842.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/96/2019 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Jeleśnia, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2019 r. Rada Gminy Jeleśnia przyjęła uchwałę Nr XVIII/96/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Jeleśnia. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48a ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1, 1a, i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 5 ustawy, 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. W treści przepisu art. 51 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy uregulowano, iż ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1 - 3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy. Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczania w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Natomiast zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy, mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z 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.

Zgodnie zaś z przepisem 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.

Dodatkowo, wymaga podkreślenia, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Podobne skutki prawne wiązać należy również z niewypełnieniem przez Radę delegacji ustawowej. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Tymczasem, § 2 ust. 1 uchwały w części tabelarycznej, w wierszu 1, kolumna 3 i 4 jest sprzeczny z przepisem art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy. W przepisie § 2 ust. 1 uchwały Rada określiła zasady ustalania odpłatności za *Pobyt osób bezdomnych w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (...)*. W tabeli, w kolumnie trzeciej Rada Gminy ustaliła **Wysokość miesięcznej odpłatności** osoby bezdomnej wyrażony w % w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w schronisku bez usług opiekuńczych, wskazując jednocześnie w wierszu nr 1 Tabeli, że wynosi ona do 20% (i nie więcej niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie). Konsekwentnie, w § 2 ust. 1 uchwały, w tabeli, w kolumnie czwartej Rada Gminy ustaliła **Wysokość miesięcznej odpłatności** osoby bezdomnej wyrażony w % w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w schronisku z usługami opiekuńczymi, wskazując jednocześnie w wierszu nr 1 Tabeli, że wynosi ona do 30% (i nie więcej niż 50% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie). W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Jeleśnia szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy. W przedmiotowej uchwale nie określono bowiem minimalnej wysokości odpłatności ponoszonej przez osobę bezdomną za pobyt w ośrodku wsparcia, przez co nie wypełniono delegacji z art. 97 ust. 5 ustawy. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że rolą Rady było precyzyjne (szczegółowe) ustalanie zasad ponoszenia odpłatności. Określenie w § 2 ust. 1 uchwały, we wskazanej wyżej części tabelarycznej, odpłatności w wysokości do 20% (i nie więcej niż 30% dochodu) oraz do 30% (i nie więcej niż 50% dochodu), a więc bez wskazania dolnej granicy odpłatności nie spełnia wymogu ustawodawcy w postaci określenia wysokości odpłatności za pobyt we wskazanych ośrodkach wsparcia. Przyjęta przez Radę Gminy konstrukcja prawna ustalania odpłatności: „do” i „nie więcej niż”, w skrajnych przypadkach może oznaczać również formę całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, do czego Rada nie została upoważniona na gruncie analizowanego przepisu art. 97 ust. 5 ustawy. Analizowany przepis § 2 ust. 1 uchwały nie jest zatem wystarczająco precyzyjny, a tym samym Rada naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez niewypełnienie w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Ponadto, uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały w brzmieniu *Ustala się, że pobyt w ośrodku wsparcia Klub Seniora i Klub „Senior+” jest nieodpłatny*, jest sprzeczna z powołanym wyżej art. 97 ust. 5 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada nie jest bowiem upoważniona do kreowania odstępstw od obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Ponadto,

Rada ustalając generalne zwolnienie osób przebywających w *ośrodku wsparcia Klub Seniora i Klub „Senior+”* z obowiązku ponoszenia odpłatności dokonała prawnie niedopuszczalnej modyfikacji przepisu art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, który stanowi, iż osoby nie ponoszą opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W każdej zatem sytuacji istnieje ustawowy obowiązek badania sytuacji dochodowej osoby kierowanej do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że treść **§ 3 ust. 1 uchwały** jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W przepisie § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych inne niż wymienione w § 2 i § 5* jest odpłatny zgodnie z tabelą poniżej (...). Tymczasem analiza treści § 5 uchwały, do którego Rada odsyła w treści § 3 ust. 1, w żadnej mierze nie koreluje z treścią § 3 ust. 1 uchwały. W § 5 Rada powierzyła bowiem wyłącznie wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Jeleśnia. Zatem, w przepisie tym, Rada Gminy nie wymieniła *ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych*. Organ nadzoru wskazuje, iż powołana powyżej regulacja § 3 ust. 1 uchwały nie spełnia wymogu jasności i przejrzystości legislacji i tym samym podważa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do organów państwa.

Konstatując, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne "muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw". Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)".

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/96/2019 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Jeleśnia - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak