



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 42

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.863.2019 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 103/XVII/2019 Rady Gminy Rędziny z dnia 26 listopada 2019 roku w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w tym w schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2019 roku Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę Nr 103/XVII/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w tym w schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 1, 1a i 5 w związku z art. 51 ust. 4 i 5 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie 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. Jednocześnie, jak wynika 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. W art. 8 ust. 1 ustawy zostały wskazane kryteria dochodowe, od których uzależnione jest prawo do świadczeń. Z kolei z art. 97 ust. 1a ustawy wynika, że 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 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.

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 wiążąc 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.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. *W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt: I SA/Wr 1798/99, Legalis nr 124190) wskazał: *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 wadliwa ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Podkreślenia również wymaga, że *powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony**

przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt: II OSK 1077/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tymczasem § 3 ust. 2 pkt 1 wiersz 1 kolumna 3 części tabelarycznej oraz § 3 ust. 2 pkt 2 wiersz 1 kolumna 3 części tabelarycznej są sprzeczne z art. 97 ust. 1a ustawy. W powołanych regulacjach ustalono *wysokość odpłatności za pobyt w Schronisku, liczoną procentowo w stosunku do kosztów pobytu osoby kierowanej do schroniska*. Ustalony przez Radę sposób obliczania wysokości odpłatności odnoszący się do *kosztów pobytu osoby kierowanej do schroniska* jest niezgodny z treścią art. 97 ust. 1a ustawy nakazującego ustalenie odpłatności w stosunku do procentu dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska. Przepis ustawy wskazuje bowiem wyraźnie, że *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*.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Rędziny określiła wysokość odpłatności za pobyt w schroniskach dla bezdomnych oraz w schroniskach dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi na poziomie odpowiednio *nie więcej niż 30 %* oraz *nie więcej niż 50 %*. Jest to regulacja tożsama z art. 97 ust. 1a ustawy, co na dodatek oznacza, że Rada Gminy Rędziny pozostawiła organowi wydającemu decyzję administracyjną daleko idącą swobodę w kształtowaniu przedmiotowej odpłatności w stosunku do tej kategorii osób, określając jedynie górną granicę tej odpłatności.

Ponadto w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada Gminy określiła *zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku z usługami opiekuńczymi*, podczas gdy w tytule uchwały, w § 1 oraz w § 97 ust. 1a ustawy mowa o opłacie za pobyt w *schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi*. Należy również zauważyć, że Rada Gminy w uchwale zamiennie używa pojęć *schronisko*, *schronisko dla bezdomnych*, *schronisko z usługami opiekuńczymi* oraz *schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi*, podczas gdy ustawodawca wyraźnie wskazał, że opłaty mają być ustalone za pobyt w *schroniskach dla bezdomnych* oraz *schroniskach dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi*.

Co więcej, w § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że *przy ustalaniu wysokości odpłatności za pobyt osoby skierowanej do ośrodka wsparcia, w tym do schroniska dla bezdomnych, bierze się pod uwagę dochód tej osoby (w przypadku osób samotnie gospodarujących) lub rodziny, o których mowa w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej*. Regulacja ta modyfikuje art. 97 ust. 1 i ust. 1a ustawy, albowiem w przepisach tych wskazano, czyj dochód brany jest pod uwagę przy ustalaniu odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Po wyeliminowaniu z obrotu prawnego § 3 ust. 1 uchwały pozostają regulacje § 3 ust. 2 pkt 1, wiersz 1, kolumna 2 części tabelarycznej, § 3 ust. 2 pkt 2, wiersz 1, kolumna 2 części tabelarycznej oraz § 3 ust. 2 pkt 3, wiersz 1, kolumna 2 części tabelarycznej, z których wynika, że przy ustalaniu odpłatności bierze się pod uwagę *dochód osoby skierowanej do Schroniska/ośrodka wsparcia określony procentowo w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej*. Tymczasem, zgodnie z art. 97 ust. 1 i ust. 1a ustawy powinno brać się pod uwagę dochód osoby samotnie gospodarującej/osoby w rodzinie. Oznacza to, że powołane ww. przepisy części tabelarycznej uchwały naruszają art. 97 ust. 1 i ust. 1a ustawy.

Co więcej, z regulacji § 3 ust. 2 pkt 3 wiersz 2 części tabelarycznej uchwały wynika, że w przypadku, gdy dochód osób skierowanych do ośrodka wsparcia nie przekracza 100% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy, osoby nie ponoszą opłat. Jak wykazano powyżej, zgodnie z przepisem art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy *osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego*. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, a rolą rady jest wyłącznie ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w sytuacjach, w których dochód osoby przekracza kwotę kryterium dochodowego. Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że unormowania zawarte w § 3 ust. 2 pkt 3 wiersz

2 części tabelarycznej uchwały wydane zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

W § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada określiła zasady ponoszenia odpłatności w ośrodkach wsparcia, o których mowa w art. 51 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Powołany przez Radę przepis art. 51 ust. 4 ustawy do ośrodków wsparcia zalicza również ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Tymczasem Rada Gminy nie posiada delegacji ustawowej do regulowania kwestii odpłatności w ww. ośrodku wsparcia. To samo należy odnieść do § 4 ust. 4 uchwały - w zakresie w jakim dotyczy ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w którym również Rada uregulowała zasady odpłatności w ośrodkach wsparcia, o których mowa w art. 51 ust. 4 ustawy. Co więcej, regulacja § 4 ust. 2 i ust. 3 uchwały dotyczy tylko odpłatności za pobyt w schroniskach. Z kolei regulacja § 4 ust. 4 uchwały dotyczy odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, o których mowa w art. 51 ust. 4 ustawy. Rada Gminy odniosła więc zasadę proporcjonalnej odpłatności wyłącznie do schronisk, a wyłączyła spod jej działania ośrodki wsparcia. W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza zasadę równości określoną w Konstytucji.

Z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, albowiem jest ona pozbawiona elementów obligatoryjnych, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy.

Ponadto, uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 uchwały wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy, albowiem nie stanowi ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Z kolei § 3 ust. 3 uchwały modyfikuje art. 97 ust. 1 ustawy, gdyż jak wynika z powołanego przepisu ustawy *opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług*. Tymczasem Rada Gminy wskazała w kwestionowanym przepisie, że wysokość opłaty ustala się, biorąc pod uwagę obecną sytuację życiową uprawnionego.

Odnosząc się do przepisu § 4 ust. 5 uchwały, należy zaznaczyć, że Rada Gminy na podstawie upoważnienia określonego w art. 97 ust. 5 ustawy nie posiada kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ww. regulacja wykracza poza delegację ustawową z art. 97 ust. 5 ustawy. Ponadto narusza ona uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję, opiera się na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej.

W przepisie § 5 uchwały określono zasady zwolnień z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Z art. 97 ust. 5 ustawy wynika dla rady gminy kompetencja do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, a nie określenia przesłanek zwolnień z tych opłat. Tym samym regulacja § 5 uchwały wykracza poza delegację ustawową.

W § 6 uchwały Rada Gminy uregulowała kwestię, odnoszącą się do organizacji poszczególnych placówek i wysokości opłat ponoszonych w poszczególnych placówkach, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 97 ust. 5 ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 103/XVII/2019 Rady Gminy Rędziny z dnia 26 listopada 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz