



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.847.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 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 96(XIII)19 Rady Gminy Poraj z dnia 28 listopada 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, 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 2019 r., poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 96(XIII)19 zmieniającą uchwałę własną nr 296(XXXVIII)17 z dnia 28 września 2017 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej poprzez m.in. nadanie nowego brzmienia § 2. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48a ust. 1 i art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały 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

bezdolnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdolnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Zaznaczyć należy również, że w myśl art. 96 ust. 4 ustawy, rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Przedmiotowy ust. 2 dotyczy wydatków na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, które przyznane są pod warunkiem zwrotu i podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Poraj – zgodnie z tytułem uchwały - podjęła uchwałę w sprawie **ustalenia zasad zwrotu wydatków** na świadczenia z pomocy społecznej, a w jej treści odniosła się do określenia **zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia**, a więc uregulowała całkiem inną materię na podstawie odrębnej delegacji ustawowej. W tym kontekście nie sposób ustalić, czy uchwała dotyczy zasad zwrotu wydatków (...) czy też zasad ponoszenia odpłatności (...). Tym samym postanowienia uchwały naruszają zasadę przyzwoitej legislacji, która wynika z art. 2 Konstytucji RP, gdyż są one wewnątrznie sprzeczne.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, 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 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 (...)”.

Tymczasem, Rada Gminy Poraj w przepisie § 1 pkt 1 uchwały, w części tabelarycznej, w tytule kolumny drugiej zawarła unormowanie „Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych”, a w kolumnie trzeciej „Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych z usługami opiekuńczymi” bez dookreślenia podstawy (kwoty bazowej) branej pod uwagę przy ustalaniu odpłatności osoby kierowanej za pobyt w ośrodku wsparcia.

Przywołane powyżej unormowanie zawarte w przepisie § 1 pkt 1 uchwały nie czyni zadość wymaganiom wynikającym z omówionego powyżej art. 2 Konstytucji RP. Dokonując analizy przywołanego przepisu uchwały nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić podstawy służącej do ustalania odpłatności dla osoby kierowanej za pobyt w ośrodku wsparcia.

Dalej, odnosząc się do treści § 1 ust. 1 w tabeli Rada Gminy Poraj określając odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych na poziomie nie więcej niż do 30%, a w przypadku odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych z usługami opiekuńczymi na poziomie nie więcej niż do 50%, pozostawiła organowi wydającemu decyzję administracyjną daleko idącą swobodę w kształtowaniu przedmiotowej odpłatności w stosunku do tej kategorii osób - określając jedynie górną granicę tej odpłatności.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych oraz w schronisku dla osób bezdolnych z usługami opiekuńczymi nie wypełniają delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy. W przedmiotowej uchwale nie określono minimalnej wysokości odpłatności ponoszonej przez osobę bezdolną 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 we wskazanej

wyżej części tabelarycznej, odpłatności w maksymalnej wysokości, 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 maksymalnej odpłatności 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.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Poraj niewystarczająco precyzyjnie określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi), a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP, poprzez niewypełnienie w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Prawidłowe i jednoznaczne określenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż ze szczegółowymi zasadami ustalonymi przez Radę wiąże się szereg konsekwencji, dotyczących wysokości odpłatności ponoszonych przez osobę kierowaną do schroniska dla osób bezdomnych oraz schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Zasady te warunkują również praktyce możliwość wydania przez właściwy organ gminy zgodnej z prawem decyzji w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia.

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.*

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy w przedmiotowej uchwale pominęła kwestię opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych. Zgodnie z treścią 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. Natomiast art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę Gminy Poraj do ustalenia w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Z informacji będących w posiadaniu organu nadzoru wynika, że uchwała dotycząca szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych nie obowiązuje na obszarze Gminy Poraj.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rady Gminy Poraj podejmując uchwałę Nr 96(XIII)19 z dnia 28 listopada 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 97 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, ww. uchwałę Rady Gminy Poraj ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak