



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 192

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.897.2019** **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 69/XIII/2019 Rady Gminy Opatów z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.).

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W trakcie oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48a ust. 1, 2, 2a i 2b, art. 51 ust. 1, art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy o pomocy społecznej, zwanej dalej „ustawą”. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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. 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 nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.

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.

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 prawodawczą 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.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej uchwały, należy zaznaczyć, iż Rada w części tabelarycznej uchwały nieprecyzyjne i w sposób sprzeczny z prawem ustaliła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdolnych oraz schroniskach dla bezdolnych z usługami opiekuńczymi - nie spełniając tym samym wymogów ustawodawcy w zakresie określenia wysokości odpłatności za pobyt we wskazanych ośrodkach wsparcia. W szczególności należy wskazać, iż w § 4 w części tabelarycznej uchwały, w tytule kolumny pierwszej Rada zawarła unormowanie, odnoszące się do ***Dochodu osoby bezdolnej w stosunku do kryterium dochodowego***. Przepisem tym Rada zmodyfikowała krąg podmiotowy osób, których dochód jest brany pod uwagę przy ustalaniu zakresu odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdolnych oraz w schronisku dla osób bezdolnych z usługami opiekuńczymi. Z art. 97 ust. 1a ustawy wynika tymczasem, że dla dokonania ustaleń w tym zakresie powinno się brać pod uwagę ***dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie***. Z kolumny 1 tabeli określonej w uchwale wynika zaś, że przy ustalaniu odpłatności bierze się pod uwagę wyłącznie dochód osoby bezdolnej - z pominięciem sytuacji, gdy należy uwzględnić dochód na osobę w rodzinie.

Nadto niejasne jest, w ocenie organu nadzoru, czy podane w kolumnie drugiej tabeli wielkości cyfrowe dotyczące odpłatności za pobyt w schronisku należy odczytać jako procent od dochodu osoby bezdolnej, czy też od dobowej stawki za pobyt tej osoby w danym ośrodku. Brak jasności w tej kwestii spowodowany jest sformułowaniem przyjętym w tytule wskazanej kolumny tabeli. Zastosowano tu bowiem konstrukcję prawną co do ustalania odpłatności w odniesieniu do procentowego udziału w dochodzie osoby bezdolnej a jednocześnie zawarto odniesienie do "dobowej stawki za pobyt". Równocześnie w § 4 ust. 2 uchwały przyjęto zastrzeżenie, dotyczące ustalania maksymalnej odpłatności w odniesieniu do maksymalnego procentowego udziału w dochodzie osoby lub rodziny osoby bezdolnej oraz do procentowego udziału w ponoszeniu kosztów pobytu osoby bezdolnej. Zdaniem organu nadzoru całokształt regulacji w tym zakresie jest nieczytelny.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09). Zarzut ten należy odnieść do regulacji przyjętych w § 2 uchwały definiujących terminy: osoby bezdolnej, kryterium dochodowego, dochodu.

Ponadto za istotnie naruszające prawo należy uznać uregulowania § 6 ust. 1 uchwały - wskazującej na sposób wnoszenia opłaty za pobyt w schronisku, jako jeden z elementów decyzji kierującej do placówki. Zgodnie z art. 14 ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W Kodeksie tym ustawodawca

unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazany przepis narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Należy również zauważyć, iż przedmiotowa uchwała, dotyczy odpłatności za udzielenie schronienia, bowiem jej przedmiotem jest wyłącznie ustalenie zasad ponoszenia kosztów w tym zakresie w odniesieniu do schronisk dla osób bezdomnych oraz schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi - jako ośrodków wsparcia. Stąd, jedyną delegacją ustawową z ustawy o pomocy społecznej do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 97 ust. 5. Niewłaściwe jest natomiast przywołanie w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 48a ustawy o pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest konieczne i uzasadnione.

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**