



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2024 r.

Poz. 4825

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.511.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/8/24 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 29 maja 2024 r. Rada Gminy Buczkowice, zwana dalej „Radą”, przyjęła uchwałę Nr II/8/24 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 17 ust. 1 pkt 3 i art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 31 maja 2024 r.

W toku badania uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

W myśl 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 treningowych lub wspomaganych.*

W odniesieniu do tej kwestii za I. Sierpowską wskazać wypada, że *Delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności* (I. Sierpowska, *Komentarz do art. 97 [w:] Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. VI, Wolters Kluwer, Warszawa 2023*).

Mimo powyższego, w judykaturze zgodnie przyjmuje się, iż kluczowym elementem szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy staje się ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych (por. WSA w Łodzi z 14.06.2023 r., II SA/Łd 409/23, publ. CBOSA). Istota konieczności określenia ww. podstawy bezpośrednio wpływa na zdolność wykonawczą uchwały. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, iż to od kwoty podstawowej obliczana będzie opłata za pobyt w ww. instytucjach, tj. opłata za pobyt powinna stanowić iloraz

wspomnianej kwoty bazowej i odpowiedniej stawki procentowej odpłatności. Wobec powyższego, brak określenia podstawy do ustalania odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy stanowi zarówno o niewypełnieniu przez Radę delegacji ustawowej, jak i dowodzi o braku możliwości praktycznego wykonywania tej uchwały.

W dalszej kolejności uwagę zwrócić należy na wiersz o liczbie porządkowej 1 z tabeli zamieszczonej w § 2 ust. 2 uchwały, w którym Rada zastrzegła, iż w przypadku osiągnięcia przez świadczeniobiorcę dochodu w kwocie stanowiącej do 100% liczonej w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych nie jest pobierana. Zdaniem organu nadzoru Rada nie była uprawniona do wprowadzania w uchwale tego rodzaju wyłączenia.

Po pierwsze, art. 97 ust. 5 ustawy przyznaje Radzie wyłącznie kompetencję do ustawiania zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. W zakresie przedmiotowym tej delegacji nie mieści się zatem prawo do stanowienia przez Radę o ewentualnych zwolnieniach. Co jednak istotniejsze, o braku konieczności ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych przez osoby, których dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego stanowi wprost art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a Rada nie miała kompetencji do ponownego regulowania tej problematyki.

Zastosowana przez Radę konstrukcja narusza hierarchię aktów powszechnie obowiązującego prawa określoną w art. 87 Konstytucji RP. Z konstrukcji przedmiotowej uchwały wynikałoby bowiem, że decyzja o wyłączeniu odpłatności względem ww. grupy osób pochodzi od Rady, podczas gdy wynika ona z aktu hierarchicznie wyższego, tj. ustawy. Jak podkreśla się w orzecznictwie zgodnie z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne (wyrok WSA w Gliwicach z 18.10.2021 r., II SA/GI 980/21).

Poza powyższym, koniecznym staje się podjęcie analizy § 3 ust. 3 uchwały, w myśl którego *Odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych jest wnoszona przez świadczeniobiorcę na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Buczkowicach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa była wykonana.*

Regulacja ta stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy. W przywołanym przepisie ustawodawca wprost bowiem stanowi, iż należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Biorąc pod uwagę zacytowaną regulację ustawową wskazać należy, że Rada określając termin zwrotu opłat wyszła poza posiadaną delegację jednocześnie wkraczając w zakres zadań i kompetencji organu właściwego do wydawania ww. decyzji.

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wspomniane organy, a w tym Rada, mogą działać wyłącznie wtedy i w takim zakresie na jaki pozwala im ustawa. Złamanie powyższej zasady musi być zaś postrzegane jako istotne naruszenie prawa.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt zawiera uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/8/24 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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