



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 lipca 2024 r.

Poz. 5124

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.631.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lipca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.13.2024 Rady Gminy Kobiór z dnia 5 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kobiór podjęła uchwałę Nr RG.0007.13.2024 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 97 ust. 5 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 treningowych lub wspomaganych.*

Mocą § 1 analizowanej uchwały Rada przyjęła:

1. *Stawka miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniu wspomaganim treningowym wynosi 1000 zł.*
2. *Stawka miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniu wspomaganim wspieranym wynosi 1200 zł.*

Dalej, w § 2 uchwały Rada ustaliła granice wysokości odpłatności w odniesieniu do stawek wskazanych w § 1 uchwały, uzależniając tę wysokość od dochodu.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedmiotem regulacji analizowanej uchwały Rada objęła „mieszkania wspomagane treningowe” (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz „mieszkania wspomagane wspierane” (§ 1 ust. 2 uchwały).

Upoważnienie z art. 97 ust. 5 ustawy obejmuje „mieszkania treningowe lub wspomagane”. Są to świadczenia z zakresu pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym wymienione w art. 36 pkt 2 lit. n ustawy. Dalej, zgodnie z art. 53 ust. 1, 2 oraz 4-6 ustawy:

1. Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomagany.

2. Mieszkania, o których mowa w ust. 1, są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

4. W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia.

5. W mieszkaniu wspomaganym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

6. Mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla:

1) osoby niepełnosprawnej, w tym osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi;

2) osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej.

Zatem „mieszkania treningowe” oraz „mieszkania wspomagane” są świadczeniami z zakresu pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym, których celem jest przyznanie wsparcia osobom wymienionym w art. 53 ust. 1 ustawy. Natomiast różnica między tymi formami wsparcia sprowadza się do rodzaju świadczonych w nich usług, o których mowa w art. 51 ust. 4-6 ustawy. Na mocy art. 97 ust. 5 ustawy Rada upoważniona jest do określenia zasad odpłatności za te właśnie świadczenia, tj. pobyt w *mieszkaniach treningowych lub wspomaganym*.

Tymczasem w analizowanej uchwale Rada ustanowiła odpłatność za pobyt w *mieszkaniu wspomaganym treningowym* oraz za pobyt w *mieszkaniu wspomaganym wspieranym*. Takie świadczenia nie są objęte upoważnieniem z art. 97 ust. 5 ustawy oraz nie występują w systemie pomocy społecznej.

Podkreślić należy, że podejmując uchwałę na podstawie delegacji ustawowej Rada Gminy zobligowana jest ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym i nie jest uprawniona do modyfikowania pojęć ustawowych. Ponadto przyjęte regulacje powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny, niepozostawiający wątpliwości, co do treści przyznawanych praw i nakładanych obowiązków. Wynika to z art. 2 Konstytucji RP. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z tego przepisu wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa. Trybunał Konstytucyjny

w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż: *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów, bowiem nie jest jasne, za jakie świadczenia Rada ustaliła odpłatność. Jak wyżej podnoszono, wskazane w uchwale świadczenia nie występują w systemie pomocy społecznej.*

Reasumując, uchwała podjęta została z naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Uchwała jest niezgodna z prawem również z innego powodu. Rada w jej § 1 ustaliła konkretne kwoty stawki miesięcznej opłaty za pobyt w *mieszkaniu wspomaganym treningowym* oraz w *mieszkaniu wspomaganym wspieranym*. Tymczasem art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę wyłącznie do określenia zasad

ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Przez zasady rozumieć należy „reguły, normy postępowania” (Sobol E. (red.); Mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 1123). A zatem delegacją nie jest objęte ustalenie konkretnych stawek miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych (tu błędnie: w mieszkaniu wspomaganym treningowym oraz w mieszkaniu wspomaganym wspieranym). Rolą Rady Gminy jest wyłącznie ustalenie zasad, na jakich odpłatność będą ponosiły osoby korzystające ze świadczeń. Rada powinna zatem określić ogólne reguły pozwalające na ustalenie odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. w jaki sposób odpłatność za przyznane świadczenie będzie wyliczana.

Podkreślić należy również, że ustalenie sztywnej miesięcznej stawki opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, nie tylko wykracza poza delegację, ale również jest niemożliwe, bowiem każdemu świadczeniobiorcy przyznawany jest inny zakres usług, ustalany w kontrakcie mieszkaniowym, zgodnie z art. 53 ust. 12 pkt 3 ustawy. Zgodnie z art. 97 ust. 1 zd. 1 ustawy *opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług*. A zatem Rada ustala ogólne zasady ponoszenia odpłatności, a konkretna wysokość odpłatności osoby korzystającej ze świadczenia ustalana jest w indywidualnym przypadku, na zasadach ustalonych przez Radę.

Reasumując, kwestionowana regulacja § 1 uchwały wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy, albowiem nie stanowi zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Powyższe naruszenie przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości, bowiem § 2 uchwały powiązany jest z jej § 1. Na podstawie omawianej delegacji, Rada powinna ustalić ogólne zasady ustalania miesięcznej stawki odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, a nie sztywne jej kwoty, dalej Rada może uzależnić wysokość ponoszonej odpłatności, ustalonej na podstawie zasad przyjętych przez Radę, od dochodu świadczeniobiorcy, jak w § 2 uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 RG.0007.13.2024 Rady Gminy Kobiór z dnia 5 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach 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