



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1248

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.115.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/402/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior +” prowadzonym przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Niegowie, 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 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Niegowa podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior +” prowadzonym przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Niegowie.

W podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. art. 97 ust. 1 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

W tym miejscu należy wskazać, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Niegowa (dalej również jako Rada) stanowi akt prawa miejscowego.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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 przekonaniu organu nadzoru ww. delegacja ustawowa ma charakter podzielny, co w konsekwencji oznacza, że dopuszczalne jest ograniczenie się w treści przedmiotowej uchwały do ustalenia zasad ponoszenia odpłatności wyłącznie za pobyt w Dziennym Domu „Senior +” prowadzonym przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Niegowie.

Art. 97 ust. 1 ustawy stanowi, że: *Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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.*

Można w tym miejscu wskazać również, że zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy do zadań własnych gminy należy m.in. prowadzenie i zapewnienie miejsc w ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Natomiast, zgodnie regulacją zawartą w Programie wieloletnim „Senior+” na lata 2021-2025, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. (M.P. poz. 10) Dienne Domy „Senior+” (jak i Kluby „Senior+”) są ośrodkami wsparcia, o których

mowa w art. 51 ust. 4 ustawy – Dzienny Dom „Senior+” jest dziennym domem pomocy (rozdział IV.1. punkt 7 programu).

Art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązek dopełnienia wymogu szczególności, tj. samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Swoboda prawotwórcza wynikająca z braku precyzyjnych wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym jest bowiem ograniczona poprzez całokształt i cel przepisów normujących materię, której dotyczy dany akt wydany na podstawie przedmiotowego upoważnienia.

W § 2 ust. 7 uchwały Rada postanowiła:

7. Procentową wysokość odpłatności uczestnika za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” określa poniższa tabela.

<i>Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wyrażony w %</i>	<i>Wysokość odpłatności uczestnika za okres pełnego miesiąca kalendarzowego</i>
<i>Do 100%</i>	<i>nieodpłatnie</i>
<i>Powyżej 100% do 200%</i>	<i>3% średniego miesięcznego kosztu pobytu</i>
<i>Powyżej 200% do 300%</i>	<i>5% średniego miesięcznego kosztu pobytu</i>
<i>Powyżej 300% do 400%</i>	<i>7% średniego miesięcznego kosztu pobytu</i>
<i>Powyżej 400% do 500%</i>	<i>10% średniego miesięcznego kosztu pobytu</i>
<i>Powyżej 500%</i>	<i>15% średniego miesięcznego kosztu pobytu</i>

Kolejno, w § 3 uchwały Rada postanowiła:

1. Średni miesięczny koszt pobytu ustala Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Niegowie w zarządzeniu podjętym nie później niż do 31 stycznia każdego roku w oparciu o kwotę rocznych kosztów działalności Dziennego Domu „Senior+”. Średni miesięczny koszt pobytu oznacza kwotę wydatków na działalność Dziennego Domu „Senior+”, wynikają z kosztów utrzymania uczestników z roku poprzedniego bez wydatków inwestycyjnych, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok, podzieloną przez liczbę miejsc oraz liczbę miesięcy funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+” w roku poprzednim.

2. Koszt pobytu w Dziennym Domu „Senior+” w 2024 roku ustala się na podstawie przyjętego planu finansowego na bieżący rok kalendarzowy, dzieląc kwotę planu przez liczbę miejsc oraz przez 12 miesięcy.

W odniesieniu do § 3 uchwały należy wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 22 listopada 2022 r. sygnatura akt: II SA/Gl 1198/22 wskazał, że „ustalenie podstawy do wyliczenia opłaty za pobyt (...) /tam: w mieszkaniu chronionym/ (...) stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s. (...) Funkcją przedmiotowej uchwały jest umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt (...) /tam: w mieszkaniu chronionym/ zgodnie z art. 97 ust. 1 u.p.s.”. Nadto, w ocenie organu nadzoru, uchwała podjęta na podstawie delegacji wyrażonej w art. 97 ust. 5 ustawy musi umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w dziennym domu. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie następowało wyliczenie opłaty za pobyt, może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia).

W świetle powyższych rozważań, zawarte w § 3 ust. 1 uchwały odesłanie do zarządzenia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Niegowie, jako do dokumentu, w którym ma się znajdować stawka bazowa – kwota stanowiąca podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt uczestnika w dziennym domu (za okres pełnego miesiąca kalendarzowego) – w omawianym przypadku ma to być kwota średniego

miesięcznego kosztu pobytu w Dziennym Domu „Senior +” – należy uznać za niewypełnienie w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. Przyjmując opisane wyżej uregulowanie, Rada scedowała swoje uprawnienie do określenia obligatoryjnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, a mianowicie stawki bazowej, na inne podmioty, do czego nie posiadała upoważnienia.

Analiza treści uregulowań zawartych w § 3 ust. 1 w związku z § 2 ust. 7 uchwały prowadzi zatem do wniosku o braku możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności za pobyt w Dziennym Domie „Senior +” w oparciu o uregulowania uchwały, z uwagi na brak ustalenia w uchwale (nawet w sposób pośredni) stawki bazowej stanowiącej podstawę do ustalenia tejże odpłatności. W związku z powyższym, tenże brak niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, winien być oceniony jako istotnie naruszający art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy i w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy wskazać, że 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 RP) 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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. 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), 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 kolei uregulowanie zawarte w § 3 ust. 2 uchwały, nie jest spójne z treścią zapisów zawartych w ww. tabeli uchwały w kolumnie 2 wiersze od 1 do 7 i § 3 ust. 1 uchwały, stanowi ono bowiem o *koszcie pobytu* w 2024 roku, natomiast ww. zapisy stanowią o *średnim miesięcznym koszcie pobytu*. Nie jest także jasne czy przedmiotowe uregulowanie ma stanowić odrębną podstawę do ustalenia stawki bazowej do określenia odpłatności w 2024 roku za pobyt w dziennym domu, czy ma ono korelować z uregulowaniem zawartym w § 3 ust. 1 uchwały i stanowić podstawę do ustalenia średniego miesięcznego kosztu przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Niegowie. Niezależnie jednak od powyższego, uregulowanie zawarte w § 3 ust. 2 uchwały nie pozwala na określenie w sposób pewny i jednoznaczny stawki bazowej dla określenia wysokości odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior +” w 2024 roku, odsyłając do bliżej nieokreślonego planu finansowego (również bez wskazania przez jaki podmiot plan ten jest sporządzany), co nie daje możliwości ustalenia, nawet w sposób pośredni, kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę (stawkę bazową) do określenia wysokości odpłatności za pobyt w dziennym domu pomocy.

Należy zaznaczyć, że niejasne regulacje uchwały, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715).

Ponadto, w wierszu 2 tabeli zamieszczonej w § 2 ust. 7 uchwały przyjęto, że osoba osiągająca dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy korzysta nieodpłatnie z pobytu w Dziennym Domu „Senior+”. W tym miejscu należy zauważyć, że wskazana powyżej regulacja uchwały stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 1 zdanie 2 ustawy, które stanowi, że: *Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.* Kryterium dochodowe, o którym mowa w ww. przepisie zostało uregulowane w art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:*

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł , zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł , zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny”

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Wskazana zatem w kwestionowanej regulacji uchwały grupa osób, zgodnie z cytowanym wyżej przepisem ustawy, w ogóle nie ponosi odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w odniesieniu do ośrodków wsparcia innych niż schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi). Nadto, w sytuacji w której przedmiotowy brak odpłatności wynika już z aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa, to organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania powyższej kwestii w uchwale. Kwestionowana regulacja uchwały winna być zatem oceniona jako istotnie naruszająca art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy i w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Poza tym, w § 2 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, iż: 5. Kwota odpłatności wnoszona jest przez uczestnika w okresach miesięcznych – do 15 dnia następnego miesiąca po miesiącu pobytu. W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową, gdyż art. 97 ust 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, nie zaś do określenia częstotliwości czy terminu wnoszenia przedmiotowych opłat.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXII/402/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dzielnym Domu „Senior +” prowadzonym przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Niegowie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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