



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Poz. 1583

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.163.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 LXXII/788/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych w części określonej w:

1) § 2 pkt 1 i 3 uchwały, 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” w zw. z § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283);

2) § 3 ust. 2, § 3 ust. 4 - 5, § 4 ust. 3, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 6 ust. 3 w brzmieniu: „ust. 2”, a także „2,” oraz „i 5” oraz § 7 ust. 2 i § 8 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr LXXII/788/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały przyjęto przepis art. 97 ust. 5 ustawy.

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 treningowych lub wspomaganych. W treści przepisów 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.*

W przepisie § 2 pkt 1 i 3 uchwały Rada Miasta zdefiniowała odpowiednio pojęcia odpłatności oraz pobytu.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć, których zakres znaczeniowy został już określony w treści ustawy.

Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały *Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznego trwania pobytu w placówce, z zastrzeżeniem zdania drugiego i ust. 3. Opłata podlega zwrotowi osobie, która ją poniosła lub zaliczeniu na poczet opłaty za kolejny miesiąc, w zakresie w jakim stanowi nadpłatę z tytułu skrócenia albo braku pobytu w placówce.* Natomiast ust. 5 ww. przepisu uchwały stanowi, iż: *Wobec osoby, która korzysta z pobytu w placówce można odstąpić od ustalenia opłaty za dany okres, w przypadku gdy: 1) wnosi ona opłatę za pobyt pozostałych członków rodziny w domu pomocy społecznej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, ośrodka wsparcia lub młodzieżowym ośrodku wychowawczym; 2) występują w stosunku do niej nagle nieprzewidziane okoliczności, takie jak długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych; 3) małżonkowie, zstępni lub wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia; 4) jest ona w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko.*

Powyżej przytoczone regulacje nie znajdują uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. W art. 97 ustawy ustawodawca upoważnił Radę do ustalenia zasad odpłatności w sensie pozytywnym poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez odstąpienie od jej ustalenia, określenia zasad jej zwrotu lub zaliczeniu na poczet opłaty za kolejny miesiąc.

Dodatkowo, należy podkreślić, 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 Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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.”

Zgodnie z § 3 ust. 4 uchwały *Opłata wnoszona jest za każdy miesiąc z dołu.* Natomiast zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały *Opłatę ustaloną na zasadach, o których mowa w ust. 2, należy wnieść przelewem na rachunek bankowy w terminie do 15. dnia następującego po miesiącu, którego dotyczy płatność.* Analogiczne postanowienia zostały zawarte w przepisach § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2 uchwały. Powyżej przytoczone przepisy wykraczają poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia. Rada bowiem nie została upoważniona do stanowienia w zakresie trybu wnoszenia opłat za pobyt.

Stwierdzenie nieważności powyżej przytoczonych przepisów skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przepisu § 6 ust. 3 uchwały w zakresie: „ust. 2”, „2,” oraz „i 5”, a więc w zakresie, w jakim przepis ten odwołuje się do unieważnionych regulacji 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 LXXII/788/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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