



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1931

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.184.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 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 LXVI/1039/2024 Rady Miasta Wisła z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zasad i ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości – jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LXVI/1039/2024 w sprawie zasad i ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2024 roku.

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.*

Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z art. 97 ust. 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. 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 bezdomnych,*

a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Trzeba podkreślić, 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.

Przepisem § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada określiła odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych według tabeli nr 1, za pobyt w schronisku dla bezdomnych i schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi według tabeli nr 2 oraz za pobyt w Klubie Seniora według tabeli nr 3.

Zwrócić należy uwagę, iż zarówno schronisko dla bezdomnych jak i Klub Seniora są ośrodkami wsparcia w rozumieniu przepisów ustawy.

W tabeli nr 1 i nr 3 zamieszczonych w § 1 ust. 1 uchwały przyjęto, że osoba osiągająca do 100% kryterium dochodowego z art. 8 ustawy nie ponosi odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomagany oraz odpowiednio w Klubie Seniora. Regulacja ta stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 1 ustawy (w zakresie dotyczącym ośrodków wsparcia innych niż schronisko dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi). Zgodnie z treścią tego przepisu *opłatę 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.* Co więcej, kwestionowana regulacja wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy, albowiem nie stanowi ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wskazana w tej regulacji grupa podmiotów w ogóle takiej odpłatności nie ponosi. Regulacja winna być zatem oceniona, jako istotnie naruszająca art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wskazać również należy na redakcję § 1 ust. 1 uchwały. Rada w tabeli nr 1 ustaliła odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia, bez jakichkolwiek wyłączeń, natomiast w tabeli nr 2 odpłatność za pobyt w schronisku dla bezdomnych, zaś w tabeli nr 3 za pobyt w Klubie Seniora, co oznacza, że zasady odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych reguluje zarówno tabela nr 1, jak i tabela nr 2, zaś w Klubie Seniora tabela nr 1 i tabela nr 3. Powyższe godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę jasności i pewności prawa. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wskazać należy, iż 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 *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) 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.*

Uchybienie to nie może zostać wyeliminowane w drodze stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części w zakresie tabeli nr 2 i 3, gdy doprowadziłoby to do wyeliminowania elementów obligatoryjnych uchwały.

Dalej, w § 1 ust. 3 uchwały Rada przyjęła: *Zakres usług w ośrodkach wsparcia obejmuje miejsce pobytu i inne usługi świadczone w zależności od rodzaju placówki przy czym podstawowy zakres usług świadczonych*

w Klubie Seniora obejmuje usługi: opiekuńcze, aktywizujące, socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, aktywności ruchowej, sportoworekreacyjne, terapii zajęciowej, wsparcie psychologa, pracownika socjalnego.

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Rada na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy upoważniona jest wyłącznie do określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, nie zaś zakresu usług świadczonych w ośrodkach wsparcia, co uczyniła w ww. regulacji uchwały. Rada naruszyła zatem art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

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; CBOŚA).

Na koniec wskazać należy, iż niezgodna z prawem pozostaje również regulacja zawarta w § 2 uchwały: *Traci moc Uchwała nr LXV/1025/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 21 grudnia 2023r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.*

Uchwała Rady Miasta Wisła Nr LXVI/1039/2024 została opublikowana w dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 5 lutego 2024 roku pod poz. 1126 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia tj. 20 lutego 2024 roku. Tymczasem rozstrzygnięciem nadzorczym NPII.4131.1.101.2024 z dnia 26 stycznia 2024 r. organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały z dnia 21 grudnia 2023 r., zatem nie było możliwym uchylenie uchwały wyeliminowanej z obrotu prawnego. Tego typu działanie narusza zasadę demokratycznego państwa prawa i podważa zaufanie obywateli do organów państwa, gdyż obywatel może odnieść mylne wrażenie, iż uchwała z dnia 21 grudnia 2023 roku obowiązywała. Tymczasem, jako że stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru wywołuje skutek *ex tunc*, co oznacza, iż uchwałę traktuje się jako nieistniejącą (która nie weszła do obrotu prawnego), co wyklucza możliwość jej uchylenia.

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 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