



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 października 2024 r.

Poz. 4933



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.347.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 15 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/34/2024 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 20 września 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XVIII/263/2021 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schroniskach dla osób bezdomnych, w części obejmującej § 1 w zakresie wprowadzanego § 2 ust. 4 w brzmieniu: „w szczególności” i w brzmieniu „zwłaszcza” oraz w zakresie wprowadzanego § 2 ust. 5

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/34/2024 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 20 września 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XVIII/263/2021 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schroniskach dla osób bezdomnych, w części obejmującej § 1 w zakresie wprowadzanego § 2 ust. 4 w brzmieniu: „w szczególności” i w brzmieniu „zwłaszcza” oraz w zakresie wprowadzanego § 2 ust. 5

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/34/2024 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283). Zgodnie z treścią tego przepisu *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.*

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie co do zasady skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale Nr XVIII/263/2021 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia-schroniskach dla osób bezdomnych. W § 1 uchwały Nr VII/34/2024 wprowadzono w § 2 uchwały zmienianej ust. 4 w brzmieniu: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej na uzasadniony wniosek osoby skierowanej do schroniska lub na wniosek pracownika socjalnego może ją zwolnić częściowo lub całkowicie z ponoszenia opłat *w szczególności* gdy:

- 1) osoba bezdomna wnosi opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce,
- 2) występują uzasadnione okoliczności, *zwłaszcza* długotrwała choroba, niepełnosprawność, potwierdzone wysokie koszty leczenia, zakupu leków lub sprzętu rehabilitacyjnego,
- 3) osoba bezdomna poniosła straty w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w szczególności” oraz „zwłaszcza” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 15 maja 2019 r. sygn. akt I OSK 2250/18, że w ramach szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, uchwalanych na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy lub powiatu jest upoważniona do określania przesłanek, uprawniających do zwolnienia od ww. opłat.

Przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego, została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i zawiera normy prawne adresowane do bliżej nieokreślonego kręgu osób. Ma to doniosłe znaczenie, jeśli chodzi o wymogi, jakim powinna odpowiadać, w szczególności, co do sposobu redakcji zawartych w niej zapisów, które powinny być jasne, spójne i w sposób zupełny realizować upoważnienie ustawowe.

Posłużenie się przez uchwałodawcę sformułowaniami: „w szczególności”, „zwłaszcza” powoduje, że określenie przesłanek zwolnienia od opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia (schroniskach) nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego. W wyniku takiej konstrukcji na gruncie wprowadzanego przepisu dochodzi do stworzenia nieostrego określenia okoliczności, które miałyby uzasadniać zwolnienie od opłaty w całości lub części. W efekcie uchwała tworzy sytuację, w której upoważnienie do uznania czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność uzasadniającą zwolnienie od opłaty zostaje *de facto* „przekazane” organowi wydającemu decyzję w tym przedmiocie.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Koniecznym jest, aby wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Oznacza to, że okoliczności zwolnienia od ponoszenia opłat powinny być tak ustalone, żeby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy zwolnienie od opłat, mieli równe szanse na czynienie o to starań.

Kwestionowane sformułowania użyte w przedmiotowej uchwale są sformułowaniami nieostrymi i powodują niejasność i nieprecyzyjność jej zapisów. Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne z uwagi na to, że muszą być one czytelne i przejrzyste zarówno dla ich adresatów jak i organu je stosującego. Przepisy aktów powinny być zredagowane tak, aby w sposób zrozumiały jak najdokładniej wyrażały intencje prawodawcy. Organ wykonujący uchwałę nie może mieć żadnych wątpliwości, czy w danym przypadku hipoteza normy prawnej została spełniona i jakie konsekwencje wynikają z jej dyspozycji. Tymczasem kwestionowana regulacja pozostawia swobodnemu uznaniu organu ocenę przesłanek i kompetencję dalszego rozszerzania katalogu przesłanek przewidzianych w uchwale.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza tego orzeczenia w będzie miała bym bardziej zastosowanie do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zgodnie z brzmieniem wprowadzanego w § 2 uchwały zmienianej ust. 5 „Zaprzestaje się dochodzenia zwrotu wszystkich zaległych odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schroniskach dla osób bezdomnych w przypadku śmierci osoby bezdomnej natomiast za miesiąc w którym nastąpił zgon odstępuje się od wymierzenia i pobrania opłaty za pobyt”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Kwestie zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej oraz z tytułu opłat określonych przepisami tej ustawy reguluje sama ustawa w art. 104, zgodnie z którym:

- należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 1);
- wysokość należności, o których mowa w art. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej (ust. 2);
- w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty (ust. 3).

W świetle przepisów ustawy zaistnienie przesłanek odstąpienia od dochodzenia zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej zastrzeżone zostało zatem dla organu wydającego decyzję w tej sprawie. Jak wynika z powyższego to Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej podejmuje decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków oceniając czy w realiach konkretnej, zindywidualizowanej sprawy spełnione zostały przesłanki z art. 104 ust. 4, a rada gminy nie posiada kompetencji, aby takie przypadki wskazywać czy precyzować.

W art. 96 ust. 4 ustawa o pomocy społecznej przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Jak wprost wynika z brzmienia tego upoważnienia, katalog świadczeń, których ono dotyczy ma charakter zamknięty i obejmuje on wyłącznie do wydatki na: usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu (art. 96 ust. 2).

Stosownie do treści art. 48a ust. 2 ustawy *schronisko dla osób bezdomnych zapewnia osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmocnienie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej*. Już na poziomie wykładni językowej bezsporne jest oddzielenie przez ustawodawcę obowiązku zapewnienia przez właściwy ośrodek zarówno schronienia jak i usług. Oba pojęcia traktowane są przez ustawodawcę rozdzielnie, nieuzasadnione jest zatem utożsamianie *pobytu* w ośrodku z *usługami*, jakie w czasie tego pobytu zostają zapewnione.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zwrócić należy uwagę na zamknięty i wyczerpujący charakter wyliczenia zawartego w art. 36 ustawy o pomocy społecznej (tak NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r. sygn. akt II OSK 94/09 – *jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, że art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004r. (...) zawiera zamknięty katalog świadczeń z pomocy społecznej*), z którego bezsporne wynika, iż sam pobyt w ośrodku wsparcia nie jest w ogóle świadczeniem w rozumieniu ustawy a jedynie formą pomocy społecznej. Ewentualnymi świadczeniami są zaś enumeratywnie wyliczone w art. 36 ustawy o pomocy społecznej usługi wykonywane przez podmiot prowadzący ośrodek i to do nich odnosi się art. 96 ust. 4 w zw. z art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (por. I. Sierpowska „*Pomoc społeczna. Komentarz*”, wyd. VI).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/34/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Szczebrzeszyna
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie