



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5091

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.670.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/852/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie uchwały Nr XLVIII/814/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w części określonej w § 1 ust. 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 i art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.), dalej jako „ustawa” i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę Nr LI/852/2022 o zmianie uchwały Nr XLVIII/814/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *Po § 3 uchwały dodaje się § 3a o następującym brzmieniu:*

„§ 3a. Odpłatność za pobyt wynosi 80% odpłatności ustalonej zgodnie z odpowiednią tabelą wskazaną w § 3 uchwały w przypadku, kiedy:

a) osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do wnoszenia opłaty ponoszą opłaty za pobyt innych członków rodziny w ośrodku wsparcia, domu pomocy społecznej lub innej placówce całodobowego pobytu świadczącej usługi o charakterze opiekuńczym, wychowawczym, leczniczym lub pielęgnacyjnym oraz

b) kwota dochodu po odliczeniu opłat wskazanych w lit. a nie przekroczy 300% kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą lub na osobę w rodzinie.”

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 97 ust. 1 i ust. 1a ustawy opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych 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. Opłatę za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ustala podmiot prowadzący, a w przypadku domów prowadzonych przez podmioty uprawnione - podmiot zlecający zadanie, uwzględniając warunki pobytu, w szczególności zakres przyznanych usług oraz obowiązki osoby przebywającej w domu (ust. 2). Różnicę między ustaloną opłatą, ponoszoną przez osobę za pobyt w domu, a średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ponosi gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby przebywającej w domu

(ust. 3). Do określenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej (ust. 4).

Natomiast materialnoprawną podstawę do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy 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 przekroczono 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, 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.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że treść § 1 ust. 2 uchwały, w którym Rada dodała po § 3 uchwały nowy § 3a jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w wyżej powołanej regulacji przewidziała zasady obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych - do czego nie była ona uprawniona. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczącej zasad stosowania ulg czy zwolnień z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przedmiotowych regulacji uchwały nie można zaliczyć do szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Ustawa o pomocy społecznej przewiduje sytuacje, w których dopuszczalne jest odstępianie od żądania zwrotu należności z tego tytułu, a także stosowania ulg w spłacie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z cytowanym powyżej art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy: Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (o którym mowa w art. 8 ustawy). Stosownie zaś do treści art. 104 ust. 4 ustawy: 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. Skoro przepis art. 97 ust. 5 ustawy nie zawiera upoważnienia do określenia przez organ stanowiący gminy zasad obniżania opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, to należy stwierdzić, iż Rada wprowadzając takie postanowienia, wykroczyła poza delegację ustawową.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje swe potwierdzenie w orzecznictwie sądowo administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 10 lipca 2018 r. stwierdził, że: *Przytoczona w początkowej części uzasadnienia treść § 6 uchwały w istocie rzeczy nie dotyczy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, a całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat w zależności od uznania organu wykonawczego gminy, przy uwzględnieniu okoliczności powołanych w tym paragrafie. Brak jest, w ocenie Sądu, upoważnienia ustawowego do podjęcia takich unormowań przez Radę Gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych w zasadzie jednolity jest pogląd, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, tym samym nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji na zasadzie analogii. (...). Możliwości zastosowania w uchwale Rady Gminy rozwiązania przyjętego w § 6 wydaje się zaprzeczać treść art. 97 ust. 1 u.p.s., który stwierdza, że za pobyt w ośrodkach wsparcia osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód*

osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W art. 97 ustawy o pomocy społecznej upoważnił stosowne rady do ustalenia zasad odpłatności w sensie pozytywnym poprzez konieczność określenia wysokości odpłatności, a nie poprzez zwolnienie z jej ponoszenia. Przepis art. 97 ustawy nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to np. miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w którym się stwierdza, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat. Rację ma pełnomocnik organu, że przepis art. 104 ust. 4 u.p.s. dotyczy sytuacji mających miejsce po udzieleniu świadczenia, jednak ustawodawca w tym przepisie stworzył możliwość odstąpienia od żądania zwrotu wydatków, zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części oraz odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty (sygn. akt II SA/OI 398/18, LEX nr 2523526).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia zasad obniżania tej opłaty. W związku z powyższym uznać należy, że przepis § 1 ust. 2 uchwały nie znajduje uzasadnienia w normie art. 97 ust. 5 ustawy – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części 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