



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.932.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 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 LXIX/514/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 października 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, w całości, jako sprzecznej z art. 53 ust. 3 oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Gminy Świerklaniec podjęła uchwałę Nr LXIX/514/22 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że 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 chronionych. Jednocześnie, jak wynika z art. 97 ust. 1 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. W art. 8 ust. 1 ustawy zostały wskazane kryteria dochodowe, od których uzależnione jest prawo do świadczeń. Z kolei z art. 97 ust. 1a ustawy wynika, że: 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 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 ISA/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.*

Organ nadzoru wskazuje, że 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 chronionych.* Uchwała rady gminy powinna tak kształtować zasady odpłatności, by uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty. Naturalnym elementem warunkującym określenie poziomu odpłatności będzie sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia oraz rodzaj świadczonych usług. Oznacza to, że im wyższy poziom dochodu świadczeniobiorcy oraz zakres świadczonych usług, tym większa powinna być jego partycypacja w kosztach udzielanej pomocy. Przedmiotowa delegacja nie określa sztywnych wytycznych dla organu stanowiącego przy podejmowaniu niniejszej uchwały, jednak nie daje ona radzie gminy pełnej dowolności w określeniu zasad odpłatności.

Przenosząc powyższe na stan faktyczny niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Gminy Świerklaniec w ogóle nie wskazała rodzajów mieszkań chronionych, dla których została określona odpłatność. Wobec czego z treści uchwały nie wynika, czy odpłatność dotyczy mieszkań treningowych, czy wspieranych, bądź obu łącznie (art. 53 ust. 3 uchwały). Wobec czego przedmiotowa uchwała – jako akt prawa miejscowego, nie jest dostatecznie skonkretyzowana i dookreślona. Redakcja § 2 ust. 2 uchwały nie stanowi prawidłowego określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych. Wskazać należy, że zakres usług świadczonych przez gminę jest różny w przypadku mieszkań chronionych treningowych i wspieranych. Brak tego wyszczególnienia w uchwale określającej zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych powoduje, że podjęta uchwała nie określa zasad w sposób szczegółowy, tylko co najwyżej ogólny. Wobec czego należy uznać, że Rada Gminy Świerklaniec nie wypełniała prawidłowo delegacji z art. 97 ust. 5 ustawy - organ stanowiący gminy jest zobowiązany ustalić zasady odpłatności, które będą miały charakter szczegółowy oraz będą stanowiły jasne wytyczne dla zarówno podmiotu kierującego, jak i dla osoby kierowanej.

W dalszej kolejności należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania lub powtarzania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17). Wskazać należy, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przechodząc do treści analizowanej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że § 2 ust. 1 uchwały stanowi powtórzenie art. 97 ust. 1 ustawy. W przepisie § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy Świerklaniec postanowiła, iż: *Oplatę za pobyt w mieszkaniu chronionym ponosi osoba, której dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.* Tymczasem z treści przepisu art. 97 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy wynika, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Stanowienie przez Radę w przedmiocie określenia kręgu osób, które pokrywają opłaty za pobyt w mieszkaniu

chronionym jest zbędne oraz wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy. Rada Gminy Świerklaniec dokonała więc powtórzenia przepisu art. 97 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy.

Powyżej opisane 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 (art. 2 Konstytucji RP). 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Świerklaniec naruszyła art. 53 ust. 3 oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności uchwały w całości. Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/514/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 października 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym – 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