



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3901

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.424.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/318/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia – Klubie „Senior +”, w części określonej w § 2 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 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 związku 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 22 marca 2023 r. Rada Miejska w Łazach przyjęła uchwałę Nr XLVIII/318/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia - Klubie „Senior +”, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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. Stosownie natomiast do 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.*

Kryterium, o którym mowa w tym przepisie zostało uregulowane w art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym:

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) *osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,*

2) *osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”,*

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny”

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 4 uchwały określający, że *Uczestnictwo w zajęciach Klubu jest nieodpłatne* – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy został upoważniony wyłącznie do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (również w mieszkaniach chronionych). Z treści ww. przepisu nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do ustalenia zwolnień z odpłatności za uczestnictwo w zajęciach organizowanych przez ośrodki wsparcia Klub Seniora. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miejskiej również kompetencji do ustalenia zasad dotyczących zwolnień (bądź opłat) za uczestnictwo w zajęciach organizowanych w ośrodkach wsparcia, a nie tylko zasad odpłatności za pobyt w ww. ośrodkach, to zostałyby to wyartykułowane w omawianym przepisie ustawy. Należy zasygnalizować, że Rada ustalając przedmiotowe zasady ponoszenia odpłatności powinna uwzględniać pojęcia zawarte w ustawie, tj. ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za „pobyt” a nie za „uczestnictwo w zajęciach”.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r., pełnomocnik Gminy Łazy złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano m.in., że *Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę była świadoma, że na terenie Województwa Śląskiego identyczne rozwiązanie tj. zwalnianie z opłat uczestnictwo w Klubie Senior+ przewidziano w:*

1) *uchwale nr XXXI/257/2018 Rady Gminy Ujszoły z 28 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie „Senior+” (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2018 r. poz. 1402)*

2) *uchwale nr XXXVII/355/2017 Rady Gminy Wiry z 28 grudnia 2017 r. w sprawie określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie „Senior+” (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2018 r. poz. 137),*

3) *uchwale Nr II/19/2018 Rady Gminy Zebrzydowice z 20 grudnia 2018 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia – Klubu Senior+ oraz zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Klubie Senior+ z dnia 20 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 191).*

Zgodnie z art. 8 § 2 KPA w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Przedmiotowa uchwała została podjęta w identycznym stanie prawnym i faktycznym jak powyższe uchwały niezakwestionowane przez organ nadzoru a brak jest uzasadnienia do twierdzenia, że w przypadku Gminy Łazy organ nadzoru obowiązują inne przepisy prawa niż w przypadku Gmin Ujszoły, Wiry i Zebrzydowice.

Odnosząc się do powyższego stanowiska pełnomocnika Gminy Łazy, organ nadzoru wskazuje, iż zasadnicze znaczenie dla ww. kwestii ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zgodnie z którym, *W sprawach nadzoru nad działalnością gminną przepisy k.p.a.*

mają ograniczone zastosowanie, bo jest ono przede wszystkim posiłkowe, a więc tylko dopełniające już istniejącą w ustawie o samorządzie gminnym regulację czynności postępowania organów właściwych w sprawie. Mając na uwadze powyższe względy, Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że odpowiednie stosowanie art. 8 § 2 k.p.a. w postępowaniu w sprawach nadzoru nad działalnością gminną będzie polegało na wyłączeniu stosowania tego przepisu w tym postępowaniu. (...)na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie należy również wskazać, że w powołanych przez pełnomocnika Gminy Łazy uchwałach zawarte są regulacje w sprawie nieodpłatnego uczestnictwa w Klubach Seniora a nie w sprawie nieodpłatnego uczestnictwa w zajęciach w ww. Klubach.

Dodatkowo w ww. piśmie zaznaczono, że zwrócić trzeba uwagę, że przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia do ustalania wysokości opłat tylko do ustalenia zasad ponoszenia odpłatności. Jeżeli uczestnictwo w ośrodkach wsparcia ma być odpłatne to uchwała podejmowana na tej podstawie musi ustalić wpierv jako „zasadę” samą odpłatność. W ramach tego upoważnienia Rada może jednak przyjąć jako „zasadę” brak odpłatności. Ponownie należy wskazać, że z treści omawianego przepisu ustawy nie można wywieść upoważnienia organu stanowiącego gminy do ustalenia zwolnień z odpłatności za uczestnictwo w zajęciach organizowanych przez ośrodek wsparcia Klub Seniora. Radzie Miejskiej przyznano kompetencję wyłącznie do ustalenia zasad dotyczących zasad odpłatności za pobyt w ww. ośrodkach a nie zasad odpłatności za uczestnictwo w zajęciach organizowanych w ośrodkach wsparcia.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Łazach w ww. zakresie działała bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyższe uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLVIII/318/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie *ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia – Klubie „Senior +”*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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