



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 stycznia 2023 r.

Poz. 286

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1026.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/908/22 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXVIII/417/20 Rady Miejskiej w Bytomiu w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wspieranym, prowadzonym przez Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych w Bytomiu, w części określonej w § 1 pkt 1 wiersz drugi tabeli oraz w § 1 pkt 2 uchwały, jako niezgodnej z 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 związku z art. 2 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 28 listopada 2022 r. Rada Miejska w Bytomiu przyjęła uchwałę Nr LXXI/908/2022 zmieniającą uchwałę nr XXVIII/417/20 Rady Miejskiej w Bytomiu w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wspieranym, prowadzonym przez Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych w Bytomiu, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części określonej w § 1 pkt 1 wiersz drugi tabeli oraz w § 1 pkt 2 jest ona niezgodna z prawem.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi między innymi przepis art. 97 ust. 5 ustawy. Na mocy 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 chronionych*.

W § 1 pkt 1 wiersz drugi tabeli uchwały Rada postanowiła, że osoby samotnie gospodarujące osiągające dochód do 100% kryterium dochodowego korzystają z pobytu w mieszkaniu chronionym nieodpłatnie, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie przepisu art. 97 ust. 1 w związku z art. 8 ustawy, który określa przypadki, kiedy rada może kształtować kryterium dochodowe na innym poziomie. Zgodnie 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.*

Należy podkreślić, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 220/21).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym możliwość zastosowania w uchwale rozwiązania przyjętego w § 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym *w szczególnie uzasadnionych przypadkach, osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności, o której mowa w § 1 ust. 2 i 3 oraz w § 2, na ich wniosek, mogą zostać z niej zwolnione częściowo lub całkowicie.* Rada podejmując uchwałę na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy powinna ograniczyć się wyłącznie do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Przepis ten nie daje radzie gminy upoważnienia do określania zasad zwolnienia z odpłatności.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 lipca 2018 r., (sygn. akt II SA/OI 398/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *w art. 97 ust. 5 ustawy ustawodawca 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 stwierdza się, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.*

Omawiane 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. 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 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/OI 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).

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 Nr LXXI/908/22 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 listopada 2022 r. w wyżej 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