



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5298

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.653.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/20/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w zw. ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miasta Poręba przyjęła *uchwałę Nr II/20/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi*, dalej jako „uchwała”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, dalej jako „ustawa”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w całości jest ona niezgodna z prawem. Zdaniem organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na ustaleniu odpłatności dla beneficjentów schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w sposób nieprawidłowy. Rada ustaliła wysokość odpłatności (formułując normatyw procentowy) w formie jedynie górnej granicy odpłatności, ustalając *de facto* możliwą maksymalną wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt osób bezdomnych w schronisku i pozostawiła możliwość swobodnego kształtowania wysokości tej odpłatności przez podmiot wydający decyzję administracyjną.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z tabelą odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych zawartą w § 3 uchwały dla stosunku procentowego dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu osoby w rodzinie do kryterium dochodowego – przykładowo w przedziale od 100% do 150% (w tabeli Lp. 2) – wskaźnik odpłatności wynosi **do 45%** dochodu świadczeniobiorcy za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, a **do 65%** dochodu świadczeniobiorcy za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Z kolei w przedziale powyżej 150% do 200% (w tabeli Lp. 3) wskaźnik odpłatności wynosi **do 60%** dochodu świadczeniobiorcy za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, a **do 75%** dochodu świadczeniobiorcy za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Zatem wysokość odpłatności jest określona jedynie poprzez odniesienie do wysokości górnej granicy (w %) dochodu świadczeniobiorcy za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, bez określenia dolnej granicy dochodu. Tego rodzaju określenie wysokości odpłatności skutkuje tym, że zarówno osoba uzyskująca 101%, jak i osoba uzyskująca 200% dochodu w stosunku do ustawowego kryterium dochodowego, mogą ponosić odpłatność

w tej samej wysokości, na przykład 10%. W ocenie organu nadzoru może skutkować to tym, że organ wydając decyzje w przedmiocie wysokości opłat na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej będzie dysponował dowolnością w kwestii określenia wysokości odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych, z czym zgodzić się nie można. Zasady ponoszenia odpłatności winny bowiem wynikać z uchwały Rady.

Dodatkowo, zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 3 uchwały, gdzie w tabeli Lp. 6 w przedziale powyżej 300% stosunku procentowego dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu osoby w rodzinie do kryterium dochodowego wskaźnik odpłatności wynosi *do 100% dochodu świadczeniobiorcy* za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Rozwiązanie takie oznaczałoby możliwość pozbawienia osoby bezdomnej środków do życia, co jest oczywiście sprzeczne z podstawowymi zasadami i celami opieki społecznej i jako takie niedopuszczalne. Należy zauważyć, że nawet mieszkańcy domu pomocy społecznej uiszczają opłatę za pobyt w DPS w wysokości nie przekraczającej 70% ich miesięcznego dochodu (art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis art. 97 ust. 5 tej ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady, realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje bowiem Radę Miasta do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w takim ośrodku wsparcia. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki, czyli reguły ustalania odpłatności za pobyt wobec osób bezdomnych, a także reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się winien podmiot przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 II/20/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – 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