



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5301

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.629.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 III/30/2024 Rady Miasta Radzionków z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, dalej jako „uchwała” w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2023 r. poz. 901 z późn. zm.) dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Radzionków ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 czerwca 2024 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 załącznika Nr 1 do uchwały ustalono wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w formie tabel (a i b) przewidujących w wierszach nr 6, odpłatność w wysokości 100% wysokości miesięcznej odpłatności wyrażonej w % liczonej na podstawie dochodu osoby (...), jeżeli dochód ten wynosi ponad 250% kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Równocześnie w § 4 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono, że opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia nie może być wyższa od kwoty 100% pełnego miesięcznego kosztu pobytu.

Natomiast w § 1 załącznika Nr 2 do uchwały ustalono wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w formie tabeli przewidującej w wierszu nr 6, odpłatność w wysokości 100% wysokości miesięcznej odpłatności wyrażonej w % liczonej na podstawie dochodu osoby (...), jeżeli dochód ten wynosi ponad 300% kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Równocześnie w § 2 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały postanowiono, że odpłatność za pobyt w mieszkaniu treningowym i mieszkaniu wspomaganych nie może być wyższa niż miesięczny koszt pobytu danej osoby w mieszkaniu treningowym i mieszkaniu wspomaganych.

Jak podnosi się w orzecznictwie sądowym *Ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s. Delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 u.p.s. nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uregulowane, uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Uchwała rady gminy,*

powiatu powinna tak kształtować zasady odpłatności, by uwzględniała one zakres świadczonych usług i ich koszty. Art. 97 ust. 5 u.p.s. ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy jest obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy 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. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 u.p.s., opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot (wyrok WSA w Łodzi z 14 czerwca 2023 r., II SA/Łd 409/23).

W kontekście powyższych rozważań zastrzeżenie organu nadzoru budzą w szczególności postanowienia ww. §§ załączników do uchwały, w których przewidziano odpłatność w wysokości 100% dochodu, jeżeli dochód ten przekracza 250% bądź 300% kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (tj. odpowiednio 1940 zł bądź 2328 zł dla osoby gospodarującej samotnie oraz 1500 zł bądź 1800 zł na osobę w rodzinie). Rozwiązanie takie oznaczałoby pozbawienie osoby skierowanej 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).

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Ponadto w § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy Uchwały nr LVII/579/2023 z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/44/2019 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy bowiem podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity.

Reasumując, uchylenie uchwały nr LVII/579/2023 z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/44/2019 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych., należy uznać za niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa,

wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu - jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Ponadto organ nadzoru, zapoznał się ze złożonymi w piśmie z dnia 24.07.2024 r. wyjaśnieniami (Sygnatura: DAK.023.1.2024), jednakże nie podzielił przedstawionej w nim argumentacji.

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 III/30/2024 Rady Miasta Radzionków z dnia 20 czerwca 2024 r., 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy