



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 7250

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.837.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/46/2024 Rady Gminy Miedźna z dnia 24 września 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 53 ust. 12a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283), dalej jako „ustawa”, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2024 roku Rada Gminy Miedźna podjęła uchwałę Nr VI/46/2024 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż 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 treningowych lub wspomaganych*. Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy *opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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*. Rada powinna zatem określić ogólne reguły pozwalające na ustalenie odpłatności za pobyt m.in. w mieszkaniach treningowych, tj. w jaki sposób odpłatność za przyznane świadczenie będzie wyliczana.

Trzeba podkreślić, że 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.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała zawiera istotne naruszenia w stopniu uniemożliwiającym jej zastosowanie. Przede wszystkim z treści przedmiotowej uchwały nie wynika, w jaki sposób należy ustalić wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych. Rada Gminy Miedźna w § 2 kwestionowanej uchwały wskazała, że: *Ustala się szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych zgodnie z tabelą:*

<i>Dochód osoby wyrażony w % odpowiedniego kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>Wysokość miesięcznej odpłatności wyrażona w % w stosunku do stawki opłaty</i>
<i>powyżej 100% do 150%</i>	<i>20,00%</i>
<i>powyżej 150% do 200%</i>	<i>50,00%</i>
<i>powyżej 200% do 225%</i>	<i>55,00%</i>
<i>powyżej 225% do 250%</i>	<i>75,00%</i>
<i>Powyżej 250%</i>	<i>100,00%</i>

Należy podkreślić, że ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w mieszkaniach treningowych stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy. Funkcją przedmiotowej uchwały jest umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniach treningowych.

Z uwagi na powyższe treść kwestionowanej uchwały jest niejasna w stopniu uniemożliwiającym jej stosowanie, z uwagi na brak ustalenia przejrzystych i jasnych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych. Jak bowiem wynika z treści tabeli zawartej w § 2 uchwały, wysokość odpłatności ustala się jako stawkę procentową liczoną *w stosunku do stawki opłaty*. Z uchwały nie wynika, co należy przyjąć za podstawę do obliczenia wysokości odpłatności w oparciu o stawki procentowe określone w tabeli, tj. co stanowi „stawkę opłaty”, w jaki sposób stawka ta ma być ustalana. Regulacja w takim kształcie narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia kwestionowanej uchwały dotknięte są rażącą wadą polegającą na nieprecyzyjności i niejasności zawartych w niej regulacji. W efekcie przedmiot uchwały, tj. szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych, nie został w istocie uregulowany. Powyższe uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecnictwem sądowo-administracyjnym. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/22, publ. CBOSA, Sąd wskazał, że: *Jak wynika z treści tabeli zawartej w (...) uchwały, wysokość odpłatności ustala się jako stawkę procentową liczoną w odniesieniu do miesięcznej stawki odpłatności. Z brzmienia uchwały nie wynika również co oznacza użyte przez Radę Gminy w uchwale pojęcie „miesięcznej stawki odpłatności”. Z kolei jak słusznie zauważył organ nadzoru odniesienie zawarte w (...) uchwały nie pozwala na ustalenie co należy przyjąć za podstawę do obliczenia wysokości odpłatności w oparciu o stawki procentowe określone w tabeli. Przyjęta w takim kształcie regulacja nie realizuje w sposób oczywisty delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy oraz narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.*

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zgodnie z art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy:

10a. W przypadku mieszkańca domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w domu, gminą kierującą tego mieszkańca do mieszkania treningowego

lub wspomaganego, przez okres 3 lat od daty uchYLENIA decyzji kierującej do domu pomocy społecznej, jest gmina, która skierowała go do domu pomocy społecznej.

12a. Odpłatność, o której mowa w ust. 12 pkt 4 [odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia], mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.

Ustalając zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych, Rada powinna uwzględnić zatem szczególną sytuację osób wskazanych w art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy. Tymczasem w treści analizowanej uchwały Rada nie uwzględniła powyższych przepisów, co oznacza, że osoby te poniosą odpłatność na zasadach ogólnych. Brak ustalenia szczególnych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych dla mieszkańców domu pomocy społecznej, którzy w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnują z pobytu w domu i skierowani są przez gminę do mieszkania treningowego, mieszczących się w granicach określonych przepisem art. 53 ust. 12a ustawy, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji i naruszenie art. 97 ust. 5 w zw. z art. 53 ust. 12a ustawy.

Dalej, w § 3 ust. 4 uchwały Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, przyjmując że: *Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkania treningowego ustala w formie zarządzenia Wójt Gminy Miedźna*. Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy Rada upoważniona została wyłącznie do określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt m.in. w mieszkaniach treningowych. Ustalenie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkania treningowego nie mieści się w tych zasadach, a zatem Rada nie jest upoważniona do subdelegacji kompetencji, których sama nie posiada.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 VI/46/2024 Rady Gminy Miedźna z dnia 24 września 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych – 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