



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 listopada 2024 r.

Poz. 7583

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.867.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 listopada 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/47/2024 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 i art. 53 ust. 10a i 12a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2024 roku Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałę Nr V/47/2024 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości 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*.

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 § 2 ust. 1 uchwały ustalono w formie tabeli wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym dla osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe w ten sposób, że z jednej strony ustalono procentowo przedziały dochodowe (w odniesieniu do kryterium dochodowego z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy), będące podstawą zaszerzgowania danego beneficjenta, a następnie określono (również w odniesieniu do ww. kryterium ustawowego) procentową wysokość miesięcznej odpłatności, którą ma on ponosić.

W opinii organu nadzoru, regulacja tabeli z § 2 ust. 1 uchwały jest niepełna, bowiem nie odnosi się do tych beneficjentów, którzy pozostają w przedziale dochodowym powyżej 100% do 150% kryterium dochodowego. O ile bowiem ustawa o pomocy społecznej w art. 97 ust. 1 zdanie drugie rozstrzyga, że osoby nieprzekraczające kryterium dochodowego nie ponoszą w ogóle opłat, to już kwestia tego, czy i w jakiej wysokości odpłatność będą ponosić beneficjenci przekraczający ustawowe kryterium dochodowe, pozostaje w gestii organu stanowiącego gminę realizującego delegację ustawową z art. 97 ust. 5 ustawy. Jeżeli zatem gmina chce zwolnić danych beneficjentów mieszczących się w przedziale dochodowym powyżej 100% kryterium dochodowego z obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, to w uchwale stanowiącej zasady ponoszenia odpłatności powinna wyraźnie przewidzieć taką sytuację. W przeciwnym wypadku po stronie adresatów prawnych uchwały, czyli beneficjentów świadczenia z pomocy społecznej, może powstać stan niepewności prawnej odnośnie tego, czy muszą oni ponosić płatność za dane świadczenie.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Zdaniem Wojewody regulacja uchwały jest niepełna również z tego powodu, że nie uwzględnia ona sytuacji mieszkańca domu pomocy społecznej, który po rezygnacji z pobytu w ww. domu stał się beneficjentem mieszkania treningowego lub wspomaganego. Zgodnie z art. 53 ust. 10a ustawy: *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 uchylecia decyzji kierującej do domu pomocy społecznej, jest gmina, która skierowała go do domu pomocy społecznej.* Natomiast w myśl art. 53 ust. 12a ustawy: *Odpłatność, o której mowa w ust. 12 pkt 4, mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.*

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że tabela odpłatności, która nie uwzględnia sytuacji takiej osoby, jest niepełna. Skoro bowiem uchwałodawca został zobligowany do ustalenia ogólnie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym, to regulacja ta powinna mieć charakter kompleksowy i odnosić się również do tego przypadku.

Dalej, w opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy przyjęła w pkt 5 tabeli z § 2 ust. 3 i 4 uchwały, w odniesieniu do osoby skierowanej do schroniska dla bezdomnych (również z usługami opiekuńczymi), iż w przypadku dochodu przekraczającego 250% kryterium dochodowego, wysokość odpłatności za taki pobyt ma wynosić 100% dochodu danej osoby. Oznacza to bowiem, że po przekroczeniu pułapu 250% kryterium dochodowego beneficjent straci całość swojego dochodu. Takie rozwiązanie w odniesieniu do osób bezdomnych należy uznać za nieproporcjonalne, zwłaszcza w porównaniu do sytuacji beneficjentów mieszkań treningowych lub wspomaganym, w przypadku których zastosowano w § 2 uchwały odmienny sposób liczenia wysokości miesięcznej odpłatności. Nie można również uznać, że w takiej sytuacji zastosowanie znajdzie przepis § 2 ust. 7 uchwały, zgodnie z którym: *miesięczna opłata za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym nie może przekraczać miesięcznego kosztu pobytu.* Może bowiem się okazać, że miesięczny koszt pobytu będzie wyższy niż 100% dochodu danej osoby, i w takiej sytuacji i tak zostanie ona pozbawiona całości swojego dochodu.

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 V/47/2024 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych – 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