



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 czerwca 2020 r.

Poz. 4918

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.587.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 229/XXI/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku ust. 1 zd. 1, art. 101 ust. 1 – ust. 3, art. 48a ust. 2a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 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 19 maja 2020 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 229/XXI/2020 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 maja 2020 r.

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 chronionych. Jednocześnie, jak wynika 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. W art. 8 ust. 1 ustawy zostały wskazane kryteria dochodowe, od których uzależnione jest prawo do świadczeń. Z kolei z art. 97 ust. 1a ustawy wynika, że: W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.*

Dodatkowo, z przepisu art. 48a ust. 2a ustawy wynika, że: *Przyznanie osobie bezdomnej tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych przez gminę miejsca jej pobytu, na podstawie art. 101 ust. 3,*

nie wymaga podpisania przez osobę bezdomną kontraktu socjalnego. Natomiast art. 101 ust. 1 – ust. 3 ustawy stanowi:

1. *Właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie.*

2. *W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały.*

3. *W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie.*

Z treści art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru, treść § 1 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 w związku z art. 101 ust. 1 – ust. 3, art. 48a ust. 2a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w wyżej powołanym paragrafie uchwały wskazała: *Określa się szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Lubliniec.* Wymaga zaznaczenia, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy posiada upoważnienie wyłącznie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Rada nie posiada kompetencji do określenia innych kwestii dotyczących odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w tym do określenia beneficjentów, których dotyczą ww. zasady odpłatności. Przedmiotowe zasady odpłatności powinny mieć zastosowanie do mieszkańców Gminy Lubliniec, jak również do osób nie będących mieszkańcami Gminy, np. do osób bezdomnych, które miały w Gminie Lubliniec ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały czy mają w niej miejsce pobytu. Jak już

wyżej podniesiono, właściwość miejscową gminy w sprawach świadczeń wynikających z ustawy została już określona przez ustawodawcę w art. 101 ust. 1 – ust. 3 ustawy, a w przypadku osób bezdomnych dodatkowo w art. 48a ust. 2a ustawy. Rada Miejska nie może zmienić ww. właściwości w sprawach świadczeń wynikających z ustawy wskazując, że zasady odpłatności dotyczą tylko mieszkańców Gminy Lubliniec.

Należy wskazać, że nie jest możliwe doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie przedmiotowego § 1 uchwały. W treści tej regulacji sprzecznie z przepisami ustawy określono krąg podmiotowy (mieszkańcy Gminy Lubliniec), który ma zastosowanie do całej uchwały. Organ nadzoru nie jest uprawniony do ingerowania w treść uchwały, w taki sposób, aby wypaczyć intencję organu stanowiącego gminy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 ust. 1 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1 zd. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada w ww. § 2 ust. 1 uchwały określiła – *Odpłatność za jeden dzień pobytu w ośrodkach wsparcia ustala podmiot prowadzący*. Organ nadzoru podkreśla, że ustawodawca w art. 97 ust. 1 zd. 1 ustawy już wskazał, że: *Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług*. Wobec powyższego, Rada dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu art. 97 ust. 1 zd. 1 ustawy. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, należy wskazać, że treść § 5 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 5 uchwały (nagłówek tabeli) określiła: *Odpłatność za pobyt w pozostałych ośrodkach wsparcia dla osób których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej ustala się zgodnie z tabelą*. Natomiast w tabeli (kolumna II, wiersz 1) wskazano: *Inne ośrodki wsparcia i mieszkania chronione*. W ocenie organu nadzoru, treść § 5 uchwały jest niejasna, gdyż nagłówek tabeli nie koresponduje z jej treścią. Z nagłówka tabeli wynika, że tabela reguluje odpłatność w ośrodkach wsparcia, natomiast w tabeli uregulowano odpłatność w innych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Wymaga podkreślenia, że ośrodki wsparcia i mieszkania chronione to dwie odrębne instytucje prawne - mieszkanie chronione jest formą pomocy środowiskowej (art. 53 ustawy), a ośrodki wsparcia są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej dziennego pobytu (art. 51 ust. 2 ustawy). Mieszkania chronione nie są ośrodkami wsparcia.

Należy ponownie zasygnalizować, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Lublińcu, nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane 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/Ol 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 gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 229/XXI/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak