



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.90.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/109/19 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr XVI/109/19 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2020 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem. Uchwała bowiem w sposób nieprawidłowy określiła zasady ponoszenia odpłatności z tytułu udzielenia pomocy w formie tymczasowego pobytu w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

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. W treści przepisu art. 51 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy uregulowano, iż ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy. Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Natomiast zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy, mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

Przepisem § 4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wilamowicach określiła wysokość odpłatności za pobyt w konkretnej jednostce pomocy społecznej, to jest: Dziennym Domu „Senior+” w Wilamowicach. Wskazana wyżej jednostka, została wyraźnie zindywidualizowana, co oznacza, że normy prawne wynikające z powyższego przepisu uchwały, zostały pozbawione cechy generalności. Tymczasem uchwała podjęta w oparciu o przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z wyjaśnieniami zawartymi np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2016 r. (sygn. II OSK 1572/14, LEX nr 2037405), akty prawa miejscowego powinny zawierać normy o charakterze dostatecznie ogólnym oraz abstrakcyjnym, które nie konsumują się w razie ich zastosowania oraz obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przypadkach określonych w ustawie lub w nich samych (w

przeciwieństwie do tzw. aktów jednostkowych). Cechą wyróżniającą akty prawa powszechnie obowiązującego jest to, że ich postanowienia rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowią podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lutego 2015 r., sygn. IV SA/Gl 527/14, LEX nr 1650080). Uchwałom można przypisywać walor aktów prawa miejscowego jedynie wtedy, jeśli ich regulacje nie ograniczają się do konkretnych sytuacji, ale z woli organu stanowiącego mogą być wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej. Różnica pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem generalnym wyrażać się będzie m.in. tym, iż uchwała zwykła regulować będzie prawne stosunki w indywidualnym przypadku, akt generalny natomiast ustala normy postępowania w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1291113).

Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt we wszystkich prowadzonych przez siebie ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś dotyczące konkretnej placówki: w tym przypadku – Domu Dziennego Senior+ w Wilamowicach, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały Gmina prowadzi ten ośrodek wsparcia. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno do ustalania odpłatności w aktualnie działających ośrodkach wsparcia jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości.

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że formułowanie w akcie prawa miejscowego norm prawnych dotyczących zindywidualizowanych jednostek stanowi istotne naruszenie prawa, które w tym przypadku przesądza o wadliwości całego uregulowania dotyczącego szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Należy zauważyć, że wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie wadliwego przepisu uchwały, prowadziłoby do wypaczenia woli organu stanowiącego. Z uwagi bowiem na fakt zróżnicowania wysokości odpłatności za pobyt w różnych placówkach, niemożliwym do ustalenia byłaby wysokość odpłatności dla wyeliminowanego podmiotu. Tym samym konieczne staje się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że przyjęte przez Radę Miejską w Wilamowicach szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) nie wypełniają delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy. W tabeli odpłatności ustalonej w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, dotyczącej schronisk dla osób bezdomnych oraz schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi Rada ustaliła jedynie regulacje odnoszące się do odpłatności beneficjentów, którzy przekraczają wysokość kryterium dochodowego. Rada nie ustaliła natomiast w sposób zgodny z materią art. 97 ust. 1a ustawy zapisów odnoszących się do beneficjentów, których dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Należy wskazać, iż zgodnie 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. Zgodnie zaś z przepisem art. 97 ust. 1a ustawy, 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. Należy wyjaśnić, że przepis art. 97 ust. 1a ustawy, jest wyjątkiem wobec ogólnej zasady wyrażonej w art. 97 ust. 1 ustawy i stanowi o maksymalnej wysokości odpłatności do ustalenia przez radę gminy – w przypadku osób przebywających w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Brak regulacji w zakresie ww. grupy podmiotów przesądza o nieprawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Miejska w Wilamowicach nieprawidłowo określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi), a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP, poprzez niewypełnienie w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak