



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2020 r.

Poz. 2413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.200.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 marca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 10/XV/2020 Rady Gminy Boronów z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w części określonej w § 2, § 3 ust. 1, § 3 ust. 2 – tabela (kolumna II, wiersz 1) – w zakresie litery i cyfry „i 2” uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 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” 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 10 lutego 2020 r. Rada Gminy Boronów przyjęła uchwałę Nr 10/XV/2020 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 7 ust. 1 pkt 6, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 1, 1a, 5, art. 48a, art. 51 ust. 4 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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.*

Natomiast z 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 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. 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.*

Treść § 2 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano: *Pomoc w formie udzielenia schronienia poprzez przyznanie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku przysługuje odpłatnie osobom bezdomnym, o których mowa w art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Boronów na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy posiada kompetencję wyłącznie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, co obejmuje również określenie zasad ponoszenia odpłatności w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Natomiast rada nie posiada upoważnienia do wskazywania usług, które są odpłatne, gdyż ustawodawca już to uregulował w art. 97 ust. 1a ustawy stanowiąc, że 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, należy zasygnalizować, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) 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, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt III OSK 370/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 583/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 835/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada Gminy Boronów, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 97 ust. 5 ustawy.

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

Przepis § 3 ust. 1 uchwały jest sprzeczny z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1a ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W treści ww. § 3 ust. 1 uchwały wskazano - *Do ustalenia odpłatności za pobyt osoby skierowanej do Schroniska przyjmuje się dochód tej osoby lub rodziny, o którym mowa w art. 8 ust. 3 i 4 uchwały o pomocy społecznej*. Powyżej wskazana regulacja uchwały posługuje się niejasnym zwrotem „uchwała o pomocy społecznej”. Organ nadzoru domniemuje, iż intencją Rady Gminy było zapewne odniesienie się w § 3 ust. 1 uchwały do dochodu wskazanego w art. 8 ust. 1 ustawy. Jednakże, wymaga wskazania, 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.

Dodatkowo, w treści zakwestionowanego już wyżej § 3 ust. 1 uchwały wskazano jako podstawę do ustalenia przedmiotowej odpłatności dochód, o którym mowa w art. 8 ust. 3 i 4 uchwały o pomocy społecznej (prawidłowo należało uregulować – ustawy o pomocy społecznej). Tymczasem, to w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 ustawy określono kryteria dochodowe (osoby samotnie gospodarującej, osoby w rodzinie, rodziny), które stanowią podstawę do obliczania odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, a nie w przepisach art. 8 ust. 3 i 4 ustawy - regulujących sposób ustalania dochodu oraz świadczenia, nagrody i inne przychody nie wliczane do ww. dochodu.

Treść § 3 ust. 2 – tabela (kolumna II, wiersz 1) – w zakresie litery i cyfry „i 2” uchwały również jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1a ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada w powołanym wyżej paragrafie uchwały wskazała: *Dochód osoby przebywającej w schronisku, określony procentowo według kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej*. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja w zakresie litery i cyfry „i 2” uchwały jest niejasna, gdyż przepis art. 8 ust. 2 ustawy nie reguluje kryterium dochodowego, lecz kompetencje organu stanowiącego gminy do podwyższenia kwot (kryteriów dochodowych), o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Konkludując, § 3 ust. 1 i § 3 ust. 2 – tabela (kolumna II, wiersz 1) – w zakresie litery i cyfry „i 2” uchwały naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 10/XV/2020 Rady Gminy Boronów z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części 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 zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak