



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3027

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.361.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/305/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocowych oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka, w części określonej w:

- § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z 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”,

- § 3 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 8 ust. 1 ustawy

- § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Milówka podjęła uchwałę Nr LV/305/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocowych oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka, dalej jako: „uchwała”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona we wskazanej części 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*. W treści przepisów 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*. Dalej, 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.

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. 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), 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 pierwszej kolejności należy wskazać na nieprawidłowe określenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności przez osoby przebywające w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (§ 3 ust. 2 uchwały). Rada Gminy postanowiła, że określenie wysokości miesięcznej odpłatności za pobyt w tych ośrodkach wyrażone będzie w procencie dochodu świadczeniobiorcy. Z kolei to, jaki to będzie konkretny procent dochodu uzależnione jest od procentowego stosunku dochodu osoby korzystającej ze schroniska do kryterium dochodowego (określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Jednocześnie Rada Gminy nie zawarła w uchwale postanowienia, że opłata miesięczna za pobyt w ośrodku wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 100% pełnego miesięcznego kosztu pobytu. Wskazać jednakże należy, że ustaloną procentową wysokość odpłatności osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi należy odnosić do wysokości miesięcznego kosztu jej pobytu w konkretnej placówce. Brak tej regulacji powoduje bowiem, że osoba korzystająca z usług placówki nie jest w stanie z treści uchwały wyczytać jaką odpłatność może ponieść za te usługi. Nie wie bowiem czy ustalona według zasad określonych w uchwale jej miesięczna odpłatność za pobyt w schronisku przekroczy miesięczny jej koszt pobytu w placówce. Należy wskazać, że istota opłaty jako daniny publicznej związana jest z kosztami działania instytucji publicznej (opłaty stanowią formę świadczenia wzajemnego). Przy braku powiązania wysokości opłaty z kosztami usługi opłata ta nabiera charakteru podatkowego – staje się podatkiem, a nie świadczeniem za usługę, co jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 669/11: „Opłaty, o których mowa w art. 97 ustawy o pomocy społecznej są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi zatem instytucję prawno-finansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.”

Również podkreślić należy, że art. 8 ust. 1 ustawy określa wysokość kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej bądź osoby w rodzinie, które uprawnia do otrzymania świadczeń z pomocy społecznej. Jednocześnie art. 8 ust. 3 ustawy zawiera definicję tego dochodu, a w ust. 4 wyliczono wyłączenia niektórych korzyści z kategorii zdefiniowanego wcześniej pozytywnie dochodu. Na odrębnych zasadach unormowano sposób ustalania (art. 8 ust. 5) oraz dokumentowania dochodu (art. 8 ust. 7-8) z pozarolniczej działalności gospodarczej. Zagadnieniu dochodu uzyskiwanego przez osoby prowadzące działalność rolniczą poświęcono art. 8 ust. 9. Zagadnienie dochodu uzyskiwanego z różnych źródeł znalazło swoje odzwierciedlenie

w art. 8 ust. 6 i 10. Odrębną kwestią jest sposób przypisywania dochodu uzyskiwanego jednorazowo lub kilkakrotnie do okresu, na jaki powinien on wystarczyć zainteresowanemu w celu uczynienia z niego użytku (art. 8 ust. 11-12). Technika obliczania dochodu uzyskanego w walucie obcej została uregulowana w art. 8 ust. 13 (por. A. Prekurat, *Ustawa o pomocy społecznej z komentarzem*, s. 29). Tymczasem Rada Gminy podjęła własną próbę określenia tego dochodu, określając w § 3 ust. 3 uchwały w wersji 1 tabeli, że brany jest pod uwagę dochód „netto”, który w żaden sposób nie jest zdefiniowany w ustawie. Jednocześnie określając procentowy wskaźnik dochodu wzięto pod uwagę tylko dochód osoby w rodzinie, pomijając całkowicie dochód osoby samotnie gospodarującej. Regulacja taka stoi w sprzeczności z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 8 ustawy, co przesądza o stwierdzeniu nieważności § 3 ust. 3 uchwały.

Jednocześnie zdaniem organu nadzoru treść § 3 ust. 3 uchwały w zakresie wersu trzeciego tabeli, w którym ustalono nieodpłatny pobyt w klubach samopomocy osób o dochodach do 100% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 1 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu *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*. Co więcej, kwestionowana regulacja wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy, albowiem nie stanowi ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Wskazana w tej regulacji grupa podmiotów w ogóle takiej odpłatności nie ponosi. Regulacja winna być zatem oceniona, jako istotnie naruszająca art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy.

Wskazać również należy, że jednym z typów ośrodków wsparcia, wymienionym w art. 51 ust. 4 ustawy jest *klub samopomocy*, a nie *klub samopomocowy*, jak zostało to ujęte w tytule uchwały, § 2 i § 3 oraz w § 3 ust. 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 97 ust. 5 ustawy rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tymczasem w § 4 uchwały Rada Gminy określiła sposób obliczania opłaty oraz tryb i sposób jej uiszczania za udział w zajęciach organizowanych przez Klub Seniora. Powyższa regulacja zawarta w uchwale jest niedopuszczalna i sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy. Regulacje dotyczące sposobu obliczania opłaty i trybu i sposobu jej uiszczania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Również wskazać należy, że odpłatność powinna dotyczyć wyłącznie pobytu w ośrodku wsparcia, a nie udziału w zajęciach. Jednocześnie podkreślić należy, że na podstawie powołanego przepisu ustawy 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 – Klubu Seniora, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały Gmina prowadzi wyłącznie jeden 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. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanych ośrodkach wsparcia. Tymczasem Rada Gminy w § 4 uchwały określiła sposób obliczania i uiszczania opłaty dla jednej, konkretnej placówki – Klubu Seniora.

Zatem z wyżej wskazanych powodów § 4 uchwały jest niezgodny z art. 97 ust. 5 ustawy.

Powyżej opisane uchybienie 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 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 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/305/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocowych oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka – we wskazanej części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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