



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.853.2021

Katowice, dnia 27 sierpnia 2021 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII.115.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 lipca 2021 r. sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – dziennych domach pomocy, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1, art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2, 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 29 lipca 2021 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr VIII.115.2021 sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – dziennych domach pomocy, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – dziennych domach pomocy*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 lipca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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*. Stosownie natomiast do art. 97 ust. 1 ustawy: *Oplatę 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*.

Kryterium, o którym mowa w tym przepisie zostało uregulowane w art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:*

- 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 701 zł, zwanej dalej "kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej",*
- 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 528 zł, zwanej dalej "kryterium dochodowym na osobę w rodzinie",*

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej "kryterium dochodowym rodziny" - przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Należy zaznaczyć, że Rada Miasta odwołując ustalone przez siebie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - dziennych domach pomocy do „kryterium dochodowego określonego w ustawie”, musi uwzględnić w regulacjach uchwały pojęcia, którymi się ta ustawa posługuje. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada miasta zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że 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 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym, Rada Miasta, przyjmując regulacje przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać nazewnictwa, jaką posługuje się ustawa w art. 97 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy. Tymczasem w § 1 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały Rada zaprzeczyła tej zasadzie. Ustaliła bowiem odpowiednie progi dochodowe dla: *osoby samotnej* oraz *osób w gospodarstwach wieloosobowych*, a tym samym istotnie zmodyfikowała pojęcia ustawowe: „osoba samotnie gospodarująca” i „osoba w rodzinie” (art. 8 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy), co należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Dokonując dalszej analizy § 1 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały należy stwierdzić, że z regulacji uchwały wyłania się podział na następujące podmioty:

- osoby samotne;
- osoby w gospodarstwach wieloosobowych;

W ocenie organu nadzoru nie jest to jednak podział dychotomiczny. Posłużenie się bowiem przy określeniu grupy podmiotów powyższymi pojęciami powoduje, że nie wszystkie podmioty ze zbioru osób samotnych będą należały do grupy ustawowej „osób samotnie gospodarujących”, z kolei nie wszystkie podmioty z ustawowej grupy „osób w rodzinie” będą przynależać do zbioru „osób w gospodarstwach wieloosobowych”.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Miasta nie określiła w sposób prawidłowy i kompleksowy katalogu podmiotów wobec, których znajdą zastosowanie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w dziennych domach pomocy – co rzutuje na prawidłowość tychże zasad - a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Natomiast, jak wynika z treści art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. 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 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 Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje – a w tym przypadku w całości.

Dodatkowo Rada posłużyła się niedookreślonym pojęciem: „gospodarstwa wieloosobowe”, co narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Wymaga zaznaczenia, że z przepisu ww. art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (*wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41*). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Należy także podnieść, że uregulowanie określone w § 1 pkt 1 (tabela, lp. 1, wiersz II) i pkt 2 (tabela, lp. 1, wiersz II) załącznika do uchwały przewidujące brak ponoszenia odpłatności dla osób, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego jest powtórzeniem zasady ustawowej określonej w art. 97 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią bowiem osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Jak już wyżej sygnalizowano, ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

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

Przepis § 3 załącznika do uchwały również jest sprzeczny z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *„Odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia należy wpłacać na konto Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu-Zdroju, ul. Opolska 9.*

Zdaniem organu nadzoru, przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu (trybu) wnoszenia przedmiotowych opłaty. W związku z powyższym uznać należy, że przepis § 3 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój istotnie naruszyła przepis art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1, art. 8 ust. 1 ustawy oraz art. 2, art. 7 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. 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 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VIII.115.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 lipca 2021 r. sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – dziennych domach pomocy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego