



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.861.2019

Katowice, dnia 20 grudnia 2019 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XII/116/2019 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 i 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. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2019 roku Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr XII/116/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Przepisem § 1 uchwały Rada ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, realizujących zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, w których udzielane są osobom pozbawionym schronienia, w tym osobom bezdomnym, dla których Gmina Porąbka jest ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały, świadczenia w formie schronienia, posiłku oraz ubrania w brzmieniu, jak w załączniku do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 97 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy.

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. 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.

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.

Wejście w życie z dniem 4 października 2019 r. regulacji zawartej w art. 97 ust. 1a ustawy (na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2019r. poz. 1690)) spowodowało, iż zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz w schronisku dla osób bezdomnych winny być ustalone odrębnie. Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy osoby nie ponoszą opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Przepis ten – w myśl dodanego ustawą nowelizującą art. 97 ust. 1a - nie ma zastosowania, w przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Przepis ten wskazuje na konieczność nałożenia opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w sytuacji gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Opłata ta jednak nie może przekroczyć 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska, a w przypadku schroniska z usługami opiekuńczymi, z uwagi na wyższy koszt usług w takich schroniskach, nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Porąbka nie wypełniła w sposób prawidłowy zakresu delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy. Rada bowiem niezgodnie z przepisami ustawy ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że *Osoby nie posiadające dochodu nie ponoszą odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia*. Następnie w ustępie 3 tego przepisu Rada postanowiła, że *Osoby, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie ponoszą odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia, w tym w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w wysokości 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie na podstawie art. 97*

ust. 1 i 1a ustawy o pomocy społecznej. Przepisem ustępu 4 z kolei Rada Gminy dla osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowe na osobę w rodzinie przewidziała odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia zgodnie z zasadami określonymi w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały. Według tabeli określonej w tym przepisie przy dochodzie osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy w wysokości:

- do 100% i włącznie,
- powyżej 100% do 150% włącznie,
- powyżej 150% do 200% włącznie,
- powyżej 200% do 250% włącznie,
- powyżej 250%.

Odpłatność ustalona w stosunku % do średniego kosztu utrzymania osoby w ośrodku wsparcia kształtuje się na poziomie odpowiednio 30%, 40%, 50%, 75% i 100%.

Dodatkowo przepisem § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że opłata za pobyt w ośrodku wsparcia może zostać podwyższona do pełnej odpłatności, w przypadku niedostarczenia przez świadczeniobiorcę pracownikowi socjalnemu GOPS niezbędnych dokumentów do ustalenia dochodu.

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Porąbka w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 97 ust. 5 ustawy. Po pierwsze Rada niezgodnie z przepisem art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy sformułowała normę § 3 ust. 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z treścią ww. przepisu ustawy osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Tymczasem w uchwale zawężono zakres tego zwolnienia do osób nie posiadających dochodu.

Ponadto należy podnieść, że w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada nie określiła zasad odpłatności odrębnie dla schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Przepisem tym Rada zrównała wysokość odpłatności - do progu 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie, jeśli nie przekraczają one kryterium dochodowego określonego w ustawie – dla wszystkich osób korzystających z ośrodków wsparcia. Rada w tym przepisie posłużyła się bowiem określeniem: „ośrodek wsparcia, w tym schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi”, co oznacza, że regulacją przepisu § 3 ust. 3 załącznika do uchwały objęła wszystkie ośrodki wsparcia. Powyższe znalazło swe potwierdzenie w regulacji § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, poprzez przyjęcie w 2 wierszu tabeli, że przy dochodzie osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej na wysokości do 100% i włącznie odpłatność ustalona w stosunku procentowym do średniego kosztu utrzymania osoby w ośrodku wsparcia kształtuje się na poziomie 30%. Zasada ta dotyczy również – jak powyżej - odpłatności we wszystkich ośrodkach wsparcia. Tymczasem art. 97 ust. 1 ustawy wyraźnie wskazuje, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Wyjątek stanowi art. 97 ust. 1a ustawy, który reguluje w sposób szczególny kwestie ustalenia maksymalnych progów procentowych odpłatności liczonej od dochodu osób, które nie przekraczają kryterium dochodowego. Przepis ten jest wyjątkiem od zasady

ustalonej w art. 97 ust. 1 ustawy i odnosi się wyłącznie do osób bezdomnych skierowanych do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Tym samym Rada nie dokonując tego rozróżnienia i ustalając odpłatność - dla wszystkich podmiotów nie przekraczających określonego kryterium dochodowego - w wysokości 30%, naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 1 ustawy.

Analizowane przepisy § 3 i § 4 ust. 1 załącznika do uchwały ustalające zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa należy tym samym uznać za istotnie naruszający art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP – w związku z niewypełnieniem w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały. Tego typu naruszenie prawa zaś dyskwalifikuje uchwałę w całości.

Zgodnie z 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. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Podobne skutki prawne wiązać należy również z niewypełnieniem przez Radę delegacji ustawowej. 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.*

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, skutkujące stwierdzeniem ich nieważności.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 1 uchwały w zakresie wyrazów: *, w których udzielane są osobom pozbawionym schronienia, w tym osobom bezdomnym, dla których Gmina Porąbka jest ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały, świadczenia w formie schronienia, posiłku oraz ubrania w brzmieniu, jak w załączniku do niniejszej uchwały,* tytuł załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *w których udzielane są osobom pozbawionym schronienia, w tym osobom bezdomnym, dla których Gmina Porąbka jest ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały, świadczenia w formie schronienia, posiłku oraz ubrania,* a także regulacje § 1 pkt 4, § 2, § 4 ust. 2 i § 5 załącznika do uchwały stanowią wykroczenie poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 97 ust. 5 ustawy.

Ponadto zdefiniowane w § 1 pkt 2 załącznika do uchwały pojęcie: *ośrodki wsparcia,* rozumiane jako: *m.in. noclegownie, hostele, schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, domy dla bezdomnych, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży i inne miejsca wskazane w*

ustawie o pomocy społecznej, jest sprzeczne z art. 51 ust. 1 – 5 ustawy, regulującym organizacyjno - prawne zasady funkcjonowania ośrodków wsparcia.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Porąbka podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo, to jest przepis art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego