



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.443.2024

Katowice, dnia 31 maja 2024 r.

### Rada Gminy Porąbka

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/587/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym w części określonej w § 2 ust. 1, wierszu drugim tabeli zamieszczonej w § 3 ust. 1, § 3 ust. 2 oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą", w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP".

#### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LVII/587/2024 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 17 ust. 1 pkt 3 i art. 97 ust. 1 i 5 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 maja 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Pobyt w mieszkaniu treningowym jest pobytem odpłatnym*. Z brzmienia zacytowanego przepisu wywieść należy, że każdy pobyt w mieszkaniu treningowym, niezależnie od dochodu zainteresowanej osoby, jest pobytem odpłatnym. Przyjęta przez Radę regulacja stanowi modyfikację art. 57 ust. 1 zd. 2 ustawy. Z treści tego przepisu jasno bowiem wynika, że konieczność wniesienia opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych aktualizuje się dopiero po przekroczeniu kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy.

Ponadto, z istotnym naruszeniem prawa mamy do czynienia także w tabeli zamieszczonej w § 3 ust. 1 uchwały. W przywołanym postanowieniu Rada zastrzegła bowiem, że jeżeli dochód na osobę w procentach ustalony w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy wynosi do 100% i włącznie, pobyt w mieszkaniu treningowym jest nieodpłatny. Jak zostało wskazane to już wyżej, materia ta została już uregulowana przez ustawodawcę, a co za tym idzie, Rada nie była upoważniona do jej powielania w stanowionym przez siebie akcie.

Poza powyższym, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 3 ust. 2 uchwały, który stanowi, że: *Wsparcie pracownika socjalnego, psychologa i terapeuty w mieszkaniu treningowym świadczone jest nieodpłatnie*.

Po pierwsze, delegacja zawarta w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do ustalania zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Zdaniem organu nadzoru nie jest więc możliwym uznanie, że w zakresie ww. upoważnienia zawiera się także uprawnienie do odrębnego stanowienia o odpłatności albo braku odpłatności za wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym przez pracownika socjalnego, psychologa i terapeutę.

Po drugie zaś, w zacytowanym powyżej postanowieniu uchwały Rada określiła w sposób zamknięty katalog podmiotów, które będą mogły świadczyć w mieszkaniu treningowym usługi, do czego nie była uprawniona. W tym miejscu zauważyć należy, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354):

*W ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu treningowym zapewnia się usługi polegające na nauce rozwijania lub utrwalania umiejętności praktycznych, służących prowadzeniu niezależnego życia, w zakresie:*

- 1) samoobsługi;*
- 2) zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, w tym przygotowywania posiłków;*
- 3) efektywnego zarządzania czasem;*
- 4) efektywnego zarządzania finansami;*
- 5) prowadzenia gospodarstwa domowego;*
- 6) załatwiania spraw osobistych i urzędowych;*
- 7) utrzymywania więzi rodzinnych;*
- 8) rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej;*
- 9) uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej;*
- 10) poszukiwania pracy oraz utrzymania zatrudnienia.*

Z zacytowanej powyżej regulacji, jak również z żadnych pozostałych powszechnie obowiązujących przepisów nie wynika, ażeby ww. czynności mogły być wykonywane jedynie przez pracownika socjalnego, psychologa i terapeutę. Z tego względu uznać należy, że możliwym jest także sytuacja, w której poszczególne usługi będą świadczone przez inne odpowiednio przygotowane podmioty, np. trenerów, doradców zawodowych, czy też innych specjalistów z danej dziedziny.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się także do § 4 uchwały, w którym Rada zamieściła następujące postanowienia:

*1. Na wniosek świadczeniobiorcy, członka rodziny lub pracownika socjalnego Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Porąbce lub inny pracownik działający z upoważnienia Wójta Gminy Porąbka może zwolnić częściowo lub całkowicie osobę korzystającą z tej formy pomocy z opłat za pobyt w mieszkaniu treningowym.*

*2. Zwolnienie z opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych, rodzinnych, zdrowotnych lub osobistych i nie może przekraczać równowartości opłaty za okres trzech miesięcy pobytu w mieszkaniu treningowym. Zwolnienie z opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym może nastąpić w szczególności, gdy osoba udokumentuje:*

*1) konieczność ponoszenia wydatków na zakup leków, medyczne badania specjalistyczne, zakup artykułów sanitarnych, zakup żywności z uwagi na konieczność stosowania specjalistycznej diety, zakup sprzętu rehabilitacyjnego;*

*2) straty materialne powstałe w wyniku zdarzenia losowego;*

*3) zaistnienie innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych.*

*3. Decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym wydaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Porąbce lub innych pracownik działający z upoważnienia Wójta Gminy Porąbka.*

Z zacytowanych regulacji uchwały wynika, że Rada dopuszcza możliwość częściowego albo całościowego zwolnienia z ponoszenia opłat z tytułu korzystania z mieszkania treningowego. W ocenie organu nadzoru Rada nie była uprawniona do podjęcia powyższej regulacji. W odniesieniu do tej kwestii zauważyć bowiem wypada, że odmiennie aniżeli w przypadku określonym w art. 50

ust. 6 ustawy, art. 97 ust. 5 ustawy nie przyznaje organom stanowiącym uprawnienia do ustalania warunków upoważniających do zastosowania częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za pobyt w mieszkaniu treningowym.

Na powyższą kwestię uwagę zwrócił także WSA w Poznaniu wyjaśniając, że: *Za niezgodne z prawem należy, zatem uznać takie regulacje uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadzają możliwość obniżenia opłaty lub zwolnienia z odpłatności. Nie mieszczą się one w granicach upoważnienia ustawowego do wydania powyższego aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim jednak pozbawione są one ratio legis. Skoro bowiem opłata ustalana jest indywidualnie, w ramach ukształtowanych przez organ stanowiący zakresów odpłatności (co do zasady połączonych z kryterium dochodowym), to poziom odpłatności już na etapie ustalania wysokości opłaty (i wcześniej na etapie jej uzgadniania) może uwzględniać indywidualną sytuację osoby kierowanej do ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych (tj. możliwe jest znaczące zredukowanie wysokości opłaty - do minimalnych poziomów ustalonych przez radę gminy). Tym samym, chcąc umożliwić podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia albo mieszkania chronionego ustalenie opłaty na minimalnym poziomie, organ stanowiący gminy powinien odpowiednio ukształtować w uchwale progi odpłatności, tak aby w indywidualnych przypadkach możliwe było ustalenie opłaty na symbolicznym poziomie lub zrezygnowanie z pobierania opłaty. Nie ma zatem potrzeby (ani możliwości), aby taką regulację uzupełniać przepisami określającymi zasady zwolnień i obowiązku ponoszenia opłaty" (tak: J. Wilk w "Akty prawa miejscowego dotyczące pomocy społecznej. Przewodnik z wzorami", Wolters Kluwer Polska 2021 r., wyd. elektr.).*

*Jeżeli delegacja ustawowa nie upoważniała organu stanowiącego do dokonania zwolnień z odpłatności w sytuacji zanim należność powstanie to, organ stanowiący gminy nie mógł takiego unormowania zawrzeć w swojej uchwale (por. wyrok WSA w Olsztynie z 10 lipca 2018 r., II SA/Ol 398/18, CBOSA).*

*Reasumując, w art. 97 ust. 1 ustawy w istocie przewidziano właśnie zwolnienie z ponoszenia opłat. Jest ono zależne od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1. Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia lub obniżenia opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia, czy mieszkaniu chronionym (WSA w Poznaniu z 21.09.2023 r., IV SA/Po 461/23, CBOSA).*

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Konkluzje TK należy odnieść również do przekroczenia upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Końcowo wskazać wypada, iż uchwała zawiera także nieistotne naruszenie prawa. W podstawie prawnej przyjęcia uchwały Rada powołała art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy, w myśl którego *do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym*. Tymczasem zgodnie z art. 53 ust. 14 ustawy *wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym lub wspomagany nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin*. Z tego względu, podejmując przedmiotową uchwałę Rada

powinna powołać się nie na art. 17 ust. 1 pkt 3, lecz na pkt 12, z którego wprost wynika, iż *do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych*.

Wedle stanowiska prezentowanego w orzecznictwie *Samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia przez sąd nieważności takiej uchwały albo stwierdzenia jej niezgodności z prawem, mimo że w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały była podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał* (wyrok NSA z 20.07.2012 r., I OSK 843/12, CBOSA). Jeśli więc istnieje norma upoważniająca organ stanowiący gminy do podjęcia określonego aktu, brak jej wskazania, albo też błędne jej oznaczenie nie może prowadzić do uznania, iż organ ten dopuścił się istotnego naruszenia prawa. Z tego względu mylne wskazanie przez Radę przepisu upoważniającego ją do przyjęcia uchwały, nie mogło być traktowane przez organ nadzoru jako przesłanka uzasadniająca stwierdzenie jej nieważności.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/587/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym - w części określonej na wstępie, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego