



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.6.2024

Katowice, dnia 4 stycznia 2024 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1122.LXXXIV.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Częstochowy w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w części określonej w § 1 pkt 3 uchwały wraz z załącznikiem do uchwały oraz w § 4 uchwały w zakresie wyrażenia "i 3" - jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 1122.LXXXIV.2023 w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Częstochowy w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w 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.

Dodatkowo, wymaga podkreślenia, iż 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.*

Przepisem § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada dokonała zmiany załącznika nr 3 do uchwały pierwotnej i nadała załącznikowi nowe brzmienie, zgodnie z którym ustaliła tabelę odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych:

Tabela odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych

Lp.	wysokość dochodu w odniesieniu do kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	% stawki dziennej odpłatności za pobyt osoby dorosłej
1.	100% do 150%	20%
2.	150% do 200%	30%
3.	200% do 280%	45%
4.	280% do 320%	60%
5.	powyżej 320%	100%

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Miasta zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych nie wypełniają delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1a. W przedmiotowej uchwale nie określono bowiem, stosownie do treści art. 97 ust. 1a ustawy, zasad odpłatności dla osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, której dochód (ustalony jako dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie) nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Określenie odpłatności dopiero dla wysokości dochodu w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przekraczającego pułap 100%, powoduje, że odpłatność wynikająca z art. 97 ust. 1a ustawy została przez Radę całkowicie pominięta.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Miasta nie określiła szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, jakimi są schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w sposób wystarczający i kompleksowy, a tym samym § 1 pkt 3 uchwały oraz załącznikiem do uchwały naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP, poprzez niewypełnienie w tym zakresie delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W konsekwencji koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały również w części § 4 w zakresie wyrażenia "i 3", jako że dot. ono daty wejścia w życie § 1 pkt 3 uchwały.

Wskazać również należy, że Rada Miasta w nieprawidłowy sposób ustaliła w załączniku do uchwały przedziały dochodowe, gdyż w każdym wierszu tabeli wartości początkowe przedziałów dochodowych są identyczne z wartościami końcowymi poprzednich przedziałów, zatem można

przyjąć dowolność wyboru, jeśli chodzi o zaliczanie do poszczególnych przedziałów dochodowych osób, których dochód będzie równy 150%, 200 %, 280 %. Przy tak zastosowanych przez Radę przedziałach nie możliwe jest ustalenie warunków odpłatności dla osób osiągających ww. dochody.

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, z omawianych regulacji tabeli nie można wywieść warunków odpłatności za przedmiotowe usługi dla osób osiągających 150%, 200%, 280% dochodu określonego wg art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że regulacja załącznika do uchwały nie wskazuje, czy odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych dotyczy odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych czy też schronisku dla osób z usługami opiekuńczymi.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter podzielny, w związku z powyższym możliwe jest zakwestionowanie legalności przepisów dotyczących ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych i pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w innych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (mieszkaniach treningowych i wspomaganych).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1122.LXXXIV.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 30 listopada 2023 w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Częstochowy w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych - 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 up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego