



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.252.2024

Katowice, dnia 5 kwietnia 2024 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIV/1538/24 Rady Miasta Katowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych w Katowicach, w części określonej w:

1) § 1 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały,

2) § 1 ust. 3 załącznika Nr 3 do uchwały,

3) § 1 ust. 3 załącznika Nr 4 do uchwały,

- jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXXIV/1538/24 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych w Katowicach, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pomocy Społecznej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach (załącznik Nr 1), Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych (załącznik Nr 2), Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (załącznik Nr 3), Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych (załącznik Nr 4).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 1 pkt 3 i 12 oraz ust. 2 pkt 3, art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy:

1. Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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.

1a. 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.

5. Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Z kolei art. 106 ust. 1 i 4 ustawy stanowi, że *Przyznanie świadczeń z pomocy następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.* Natomiast z art. 107 ust. 1 ustawy wynika, że *Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103.*

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały, § 1 ust. 3 załącznika Nr 3 do uchwały oraz § 1 ust. 3 załącznika Nr 4 do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 97 ust. 5 w związku z art. 107 ust. 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacjach odpowiednio załączników Nr 2 – 4 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. 3. Wysokość odpłatności za pobyt osoby w schroniskach dla osób bezdomnych ustala się biorąc pod uwagę sytuację życiową i osobistą tej osoby.

§ 1. 3. Wysokość odpłatności za pobyt osoby w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi ustala się biorąc pod uwagę sytuację życiową i osobistą tej osoby.

§ 1. 3. Wysokość odpłatności za pobyt osoby w mieszkaniu treningowym lub wspomagany ustala się biorąc pod uwagę sytuację życiową i osobistą tej osoby.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy był upoważniony wyłącznie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych a nie do określenia przesłanek (dot. osób korzystających lub zamierzających skorzystać z ww. pobytu), które będą brane pod uwagę przy ustaleniu ww. odpłatności. Dodatkowo należy wskazać, że ustawodawca już w art. 107 ust. 1 ustawy wskazał okoliczności dotyczące osób i rodzin korzystających (lub ubiegających się

o skorzystanie) ze świadczeń pomocy społecznej, które mają być ustalone podczas wywiadu środowiskowego, tj. sytuacja osobista, rodzinna, dochodowa i majątkowa. Wobec powyższego, Rada Miasta zmieniła zakres informacji, które mają być ustalone w drodze wywiadu środowiskowego (tj. tylko sytuacja życiowa i osobista), co stanowi niedozwoloną modyfikację ustawy i wykroczenie poza zakres przyznanego jej upoważnienia. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (bądź uzupełnienie) przepisami stanowionymi 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 (uzupełniony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy 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).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 97 ust. 5 w związku z art. 107 ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załączników Nr 2 - 4 do uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXIV/1538/24 Rady Miasta Katowice z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych w Katowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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