



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.87.2024

Łódź, 1 lutego 2024 r.

Rada Powiatu Zgierskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2-4 załącznika do uchwały Nr LXX/542/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym, funkcjonującym w strukturze Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Zgierskiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym, funkcjonującym w strukturze Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Zgierskiego zawiadomienia z dnia 21 stycznia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.87.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Przewodniczący Rady Powiatu Zgierskiego w piśmie z dnia 25 stycznia 2024 r. znak: BR.0001.6.2024 nie podzielił poglądu organu nadzoru i w wyjaśnieniach stwierdził, że przesłankami do obniżenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym jest trudna sytuacja zdrowotna lub osobista osoby korzystającej z usług zapewnionych przez Powiat Zgierski. Przewodniczący Rady Powiatu Zgierskiego odnosząc się do kwestii związanej z wprowadzeniem rozróżnienia na całkowite zwolnienie oraz częściowe zwolnienie z opłat stwierdził, że kwestie te zostały uregulowane min. w art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

o pomocy społecznej, w której wskazano, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W ocenie Przewodniczącego Rady Powiatu Zgierskiego zasadne było uregulowanie wyłącznie kwestii częściowego zwolnienia z odpłatności, gdyż powołany wyżej przepis ustalił ścisłe reguły pozwalające na zwolnienie w całości z odpłatności.

Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Powiatu Zgierskiego stanowi m.in. art. 97 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. Stosownie do tego przepisu rada powiatu w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

W § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Powiatu Zgierskiego postanowiła, że „Ze względu na trudną sytuację zdrowotną lub osobistą osoby przebywającej w mieszkaniu treningowym, odpłatność może być ustalona w wysokości niższej niż określona w niniejszej uchwale”.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała natomiast, że „Obniżenie bądź też całkowite zwolnienie z odpłatności następuje na wniosek osoby uprawnionej”.

W świetle powyższych regulacji należy podkreślić, że Rada Powiatu Zgierskiego stosuje w tym przepisie niejednolite pojęcia tj. „odpłatność niższa” oraz „obniżenie odpłatności”. W ustawie o pomocy społecznej ustawodawca przyznaje radzie kompetencje do wprowadzenia zwolnień w zakresie świadczonych usług tj. do wprowadzenia zwolnień częściowych lub całkowitych. Przyjęte przez radę regulacje budzą wątpliwość jaki charakter mają uchwalone zwolnienia.

Zgodnie z § 9 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej w danej dziedzinie spraw.

Nie można pominąć poglądu jaki przyjmuje się w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądów, a dotyczący postulatu prawidłowej legislacji, który znajduje niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasieński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego

stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 62/16). Przekuwając powyższe, na treść załącznika do uchwały, należy zauważyć, że przyjęta przez radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom, co skutkuje dowolnością interpretacji przepisów zawartych w uchwale.

Odnosząc się do kwestii możliwości uregulowania w uchwale ewentualnego zwolnienia z ponoszenia opłat, należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalne są rozbieżności w zakresie interpretacji art. 97 ust. 5 ustawy, tzn. czy ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności może obejmować także regulację obejmującą zasady zwolnienia z opłat. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 409/23 podzielił pogląd prezentowany przez NSA w wyroku z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 2250/18, że pojęcie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy może obejmować także kwestie związane ze zwolnieniem z ponoszenia odpłatności. W ramach zasad ponoszenia opłat mieści się więc, w ocenie Sądu, zwolnienie z opłat, bowiem rozstrzyga ono o przesłankach, kiedy się opłat nie ponosi.

W świetle powyższego stanowiska należy uznać, że Rada Powiatu Zgierskiego może przewidzieć w uchwale możliwość częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, ale jednocześnie musi uregulować katalog przesłanek tego zwolnienia, przy czym powinien być uregulowany kompleksowo i precyzyjnie, tak aby podmiotowi decydującemu o zwolnieniu nie można było postawić zarzutu dowolności, uznaniowości, co do przyjętych przesłanek w zakresie zwolnienia. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w uchwale ujęta w formie katalogu zamkniętego. Ponadto zdaniem organu nadzoru rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające tylko obniżenie opłat, tak aby rozpoznając wniosek o zwolnienie można było ocenić, czy po stronie osoby wnioskującej o zwolnienie zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez wnioskodawcę konkretnej przesłanki wskazanej przez radę.

W świetle powyższego orzeczenia sądu zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Powiatu Zgierskiego jest nieprawidłowa. Rada przyjęła, że trudna sytuacja zdrowotna lub osobista osoby przebywającej w mieszkaniu treningowym stanowi przesłankę do wprowadzenia niższej opłaty za mieszkanie treningowe niż określona w uchwale. Mimo takiej regulacji zdaniem organu nadzoru nie można jednoznacznie stwierdzić czy przesłanki te stanowią podstawę do częściowego czy też całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy opłatę 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.

Z przepisu tego wynika, że z mocy ustawy nie ponoszą odpłatności osoby, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Zatem czym innym jest nieponoszenie odpłatności na gruncie tego przepisu a czym innym jest przyznanie radzie kompetencji do wprowadzenia w uchwale zwolnienia częściowego lub całkowitego z odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym. Zatem w ocenie organu nadzoru nie można zgodzić się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Powiatu Zgierskiego, że z art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy wynika całkowite zwolnienie z odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Ponadto w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że „Obniżenie bądź też całkowite zwolnienie z odpłatności następuje na wniosek osoby uprawnionej”.

Zgodnie z art. 102 ustawy świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Zatem rada ograniczyła krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o częściowe lub całkowite zwolnienie, co jednocześnie stanowi niedopuszczalną modyfikację powołanego wyżej przepisu.

Zdaniem organu nadzoru zasadne jest również stwierdzenie nieważności § 2 ust. 4 załącznika do uchwały z uwagi na stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2-3 załącznika do uchwały. Pozostawienie tej regulacji w obrocie prawnym powoduje, że ten przepis jest niezrozumiały i niespójny z pozostałymi postanowieniami załącznika do uchwały.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2-4 załącznika do uchwały Nr LXX/542/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w

mieszkańcu treningowym, funkcjonującym w strukturze Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 97 ust. 5 ustawy.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Zarząd Powiatu Zgierskiego