



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 37

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.833.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 2019 r.

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 XVI/91/2019 Rady Gminy Łękawica z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Łękawica, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2019 r. Rada Gminy Łękawica przyjęła uchwałę Nr XVI/91/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Łękawica. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48, art. 48a, art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego 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 nieświadczania 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.

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 wiążąc 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.*

Tymczasem, § 3 ust. 2 uchwały w części tabelarycznej, w wierszu 1 i 2 jest sprzeczny z przepisem art. 97 ust. 1a ustawy. W przepisie § 3 ust. 2 uchwały Rada ustaliła *zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych*. W tabeli, w kolumnie trzeciej Rada Gminy ustaliła *Wysokość odpłatności w % liczoną od ustalonego kosztu pobytu w ośrodkach wsparcia*. Ustalony przez radę sposób obliczania wysokości odpłatności odnoszący się do *ustalonego kosztu pobytu w ośrodkach wsparcia* jest niezgodny z treścią przywołanego na wstępie przepisu art. 97 ust. 1a ustawy nakazującego ustalenie odpłatności z uwzględnieniem dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a nie ustalonego kosztu pobytu w schronisku dla osób bezdomnych. Przepis ustawy wskazuje bowiem wyraźnie, że 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 (...). Niezgodne z prawem ustalenie zasad ponoszenia odpłatności *za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych* pozbawia badaną uchwałę elementu obligatoryjnego, co równoznaczne jest w skutkach z obowiązkiem stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że ww. uwagi dotyczące § 3 ust. 2 uchwały w sposób analogiczny dotyczą również § 3 ust. 3 uchwały w części tabelarycznej, w wierszu 1 i 2. W § 3 ust. 3 uchwały Rada Gminy ustaliła *zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku z usługami opiekuńczymi*. W tabeli, w kolumnie trzeciej Rada Gminy ustaliła *Wysokość odpłatności w % liczoną od ustalonego kosztu pobytu w ośrodkach wsparcia*. Ustalony przez Radę sposób obliczania wysokości odpłatności odnoszący się do *ustalonego kosztu pobytu w ośrodkach wsparcia* jest niezgodny z treścią przywołanego na wstępie przepisu art. 97 ust. 1a ustawy nakazującego ustalenie odpłatności z uwzględnieniem dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a nie ustalonego kosztu pobytu w schronisku dla osób bezdomnych. Niezgodne z prawem ustalenie zasad ponoszenia odpłatności *za pobyt w schronisku z usługami opiekuńczymi* pozbawia badaną uchwałę elementu obligatoryjnego, co negatywnie rzutuje na legalność całości badanego aktu.

Ponadto, uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 ust. 1 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W przepisie § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Pomoc w formie udzielenia schronienia w ośrodkach wsparcia przysługuje nieodpłatnie osobom lub rodzinom, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej*. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wyżej powołanym przepisem uchwały dokonała modyfikacji art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, zgodnie z którym osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Podkreślenia wymaga, że modyfikacja (jak również

powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany, czy powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wszelkie modyfikacje przepisów ustawy są niedopuszczalne i stanowią istotne naruszenie prawa.

Uwzględniając powyższe, za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej uznać należy również unormowanie zawarte w § 2 ust. 2 uchwały w części tabelarycznej, lp. 1, w którym Rada ustaliła nieodpłatny pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego określonego w ustawie. Jak wykazano powyżej, zgodnie z przepisem art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, a rolą rady jest wyłącznie ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w sytuacjach, w których dochód osoby przekracza kwotę kryterium dochodowego. Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że unormowania zawarte w § 2 ust. 2 uchwały, w części tabelarycznej, w wierszu 2 lp. 1 wydane zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

W toku dalszej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza również, że w tytule uchwały oraz w § 1 uchwały Rada wskazuje na uregulowanie kwestii zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 48a ust. 1 i ust. 4 ustawy, udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Tymczasowe schronienie może być udzielone również w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące. Z wymienionych form udzielenia schronienia ośrodkiem wsparcia w ujęciu ustawowym jest wyłącznie schronisko dla osób bezdomnych.

Natomiast, jak już wyżej podniesiono, z przepisu art. 53 ust. 2 ustawy wynika, iż mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Biorąc pod uwagę wyżej wskazane przepisy ustawy, w ocenie organu nadzoru mieszkania chronione nie mogą być w żadnej mierze utożsamiane z ośrodkami wsparcia. Jak już podkreślono wyżej, w § 1 uchwały Rada wskazuje na uregulowanie kwestii zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tymczasem w § 2 ust. 2 uchwały Rada ograniczyła zakres unormowań dotyczących zasad ponoszenia odpłatności wyłącznie do ośrodków wsparcia udzielających schronienia. Pomięła w ten sposób zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, do czego była zobowiązana. Konsekwentnie w § 2 ust. 2 uchwały, w części tabelarycznej, w tytule kolumny trzeciej Rada wskazała wyłącznie na *Wysokość odpłatności w % liczoną od ustalonego kosztu pobytu w ośrodkach wsparcia*. Tabela nie zawiera zatem unormowań dotyczących stawek odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym. Działanie Rady w powyższym zakresie ocenić należy po pierwsze: jako naruszające w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, a po wtóre: naruszające w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, z uwagi na brak jasności i spójności w regulacjach uchwały wskazujących na zamiar Rady uregulowania zarówno zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (tytuł uchwały i § 1 uchwały), a następnie ograniczenie zakresu regulacji wyłącznie do ośrodków wsparcia (§ 2 uchwały). Tym samym, unormowania zawarte w analizowanym § 2 uchwały uznać należy za podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

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 XVI/91/2019 Rady Gminy Łękawica z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Łękawica została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak