



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 41

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.862.2019 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 XIX-135-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczym, 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. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr XIX-135-2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczym. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 97 ust. 1a, i ust. 5 ustawy.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem 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 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.*

Tymczasem Rada w § 3 ust. 2 uchwały Rada określiła zasady ustalania odpłatności za pobyt osób bezdomnych w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w sposób sprzeczny z przepisem art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy.

W części tabelarycznej, w tytule kolumny pierwszej zawarła unormowanie odnoszące się do *Dochodu osoby bezdomnej wyrażonego w % w stosunku do kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej.*

Rada Gminy tym przepisem zmodyfikowała krąg podmiotowy osób, których dochód jest brany pod uwagę przy ustalaniu zakresu odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Z art. 97 ust. 1a ustawy wynika, że powinno się brać pod uwagę *dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie.* Z kolumny 1 tabeli określonej w uchwale wynika zaś, że przy ustalaniu odpłatności bierze się pod uwagę *dochód osoby bezdomnej.*

W tabeli, w kolumnie trzeciej Rada Gminy ustaliła *Wysokość miesięcznej odpłatności osoby bezdomnej wyrażony w % w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w schronisku,* wskazując jednocześnie w wierszu 2 (lp. 1) tabeli, że wynosi ona *do 20% (i nie więcej niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie).* Natomiast, w § 3 ust. 2 uchwały, w kolumnie czwartej tabeli Rada Gminy ustaliła *Wysokość miesięcznej odpłatności osoby bezdomnej wyrażoną w % w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w schronisku z usługami opiekuńczymi,* wskazując jednocześnie w wierszu 2 (lp. 1) tabeli, że wynosi ona *do 20% (i nie więcej niż 50% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie).* W wierszu trzecim (lp. 2) tabeli Rada Gminy ustaliła wysokość miesięcznej odpłatności *osoby bezdomnej wyrażoną w % w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w schronisku oraz pobytu w schronisku z usługami opiekuńczymi do 40%.* W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Nęcza szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy. W przedmiotowej uchwale nie określono bowiem minimalnej wysokości odpłatności ponoszonej przez osobę bezdomną za pobyt w ośrodku wsparcia, przez co nie wypełniono delegacji z art. 97 ust. 5 ustawy. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że rolą Rady było precyzyjne (szczegółowe) ustalanie zasad ponoszenia odpłatności. Określenie w § 3 ust. 2 uchwały, we wskazanej wyżej części tabelarycznej, odpłatności w wysokości do 20% (i nie więcej niż 30% dochodu), do 20% (i nie więcej niż 50% dochodu) oraz do 40% dochodu, a więc bez wskazania dolnej granicy odpłatności nie spełnia wymogu ustawodawcy w postaci obowiązku określenia wysokości odpłatności za pobyt we wskazanych ośrodkach wsparcia. Przyjęta przez Radę Gminy konstrukcja prawna ustalania odpłatności: „do”

i „nie więcej niż”, w skrajnych przypadkach może oznaczać również formę całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, do czego Rada nie została upoważniona na gruncie analizowanego przepisu art. 97 ust. 5 ustawy. Analizowany przepis § 3 ust. 2 uchwały nie jest zatem wystarczająco precyzyjny, a tym samym Rada naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez niewypełnienie w całości treści delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Ponadto, Rada w § 4 ust. 5 uchwały postanowiła, że *Wpłaty należności o których mowa w ust. 1 w rozliczeniu miesięcznym, osoba skierowana do Schroniska dokonuje w sposób określony w decyzji administracyjnej.* Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy na podstawie upoważnienia określonego w art. 97 ust. 5 ustawy nie posiada kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej. Zatem należy stwierdzić, że wymienione przepisy uchwały stanowią przekroczenie kompetencji ustawowych, a ponadto ww. przepis narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję opiera się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX-135-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczym, 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