



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2024 r.

Poz. 4131

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.450.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr RG.0007.448.2024 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie przekształcenia mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 36 pkt 2 lit. n, art. 53 i art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), a także art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Kobiór podjęła uchwałę Nr RG.0007.448.2024 w sprawie przekształcenia mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 53 ustawy o pomocy społecznej i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693), dalej jako „ustawa zmieniająca”, oraz rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

W § 1 uchwały Rada postanowiła: *Przekształca się mieszkanie chronione będące w zasobie mieszkaniowym Gminy Kobiór, mieszczące się przy ul. Orła 4b/1 w Kobiórze, w mieszkanie wspomagane.*

Mieszkanie wspomagane jest świadczeniem z zakresu pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym (art. 36 pkt 2 lit. n ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej świadczenie z pomocy społecznej w formie pobytu w takim mieszkaniu może być przyznane *osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.* Zwrócić należy uwagę, że „mieszkanie wspomagane” jest nową formą wsparcia, która wraz z „mieszkaniami treningowymi” zastąpiła dotychczasową instytucję „mieszkania chronionego”. Nastąpiło to na podstawie art. 1 pkt 3 i 13 ustawy

zmieniającej z dniem 1 listopada 2023 r. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej: *Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mieszkania chronione są obowiązane do przekształcenia tych mieszkań w mieszkania treningowe lub mieszkania wspomagane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

Rada Gminy Kobiór, mocą analizowanej uchwały, dokonała przekształcenia wskazanego w § 1 uchwały mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane, jednakże w ocenie organu nadzoru, Rada jest podmiotem nieupoważnionym do dokonania takiego przekształcenia. Kompetencje organu stanowiącego gminy związane ze świadczeniem, jakim jest mieszkanie wspomagane, ograniczają się wyłącznie do ustalenia w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych, o czym stanowi art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Upoważnienia do dokonywania przekształceń nie można wywieść również z powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera ogólne upoważnienie rady gminy do stanowienia w sprawach *zastrzeżonych ustawami* do kompetencji tego organu. Rada gminy nie może zatem przejmować związanych z tym zadań, chyba że ustawy szczególne przyznają jej takie uprawnienia, tak jak to ustawodawca przewidział – na przykład – w art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W konsekwencji, w uchwale Nr RG.0007.123.2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kobiór (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 5551, z późn. zm.) Rada określiła m.in. zasady przeznaczania lokali na realizację zadań gminy przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. W § 11 ust. 1 i 2 Zasad Rada przewidziała, że:

*1. Lokale przeznaczone do realizacji zadań przewidzianych w ustawie „o pomocy społecznej” z 12 marca 2004 r. oraz ustawie z 9 czerwca 2011 r. „o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”, na wniosek Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kobiórze przyznaje Wójt, po uzyskaniu opinii Komisji Mieszkaniowej.*

*2. Lokale o tym przeznaczeniu będą przekazywane do dyspozycji Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kobiórze, który będzie upoważniony do wskazania osób, które winne z nich korzystać.*

Należy zwrócić uwagę również na treść przepisu art. 53 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Mieszkania, o których mowa w ust. 1, mogą być prowadzone przez:*

*1) każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej;*

*2) organizację pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej, pieczy zastępczej lub integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym - na zasadach określonych w art. 25. Przed nowelizacją dokonaną ustawą zmieniającą przepis ten brzmiał: *Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub podmiot uprawniony i w zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane.* Natomiast przepis art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej stanowi, że do przekształcenia mieszkania chronionego zobowiązany jest podmiot prowadzący mieszkanie w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej.*

Reasumując, z powyższych przepisów nie wynikają kompetencje Rady Gminy Kobiór do przekształcenia mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane, a zatem podjęcie uchwały w tym przedmiocie nastąpiło bez podstawy prawnej.

Organ nadzoru, wskazuje również na nieprawidłowości w poszczególnych regulacjach uchwały. I tak: Rada dokonała powtórzenia przepisów ustawy o pomocy społecznej w zakresie usług świadczonych w mieszkaniu wspomagany (§ 3 uchwały), co wynika z art. 53 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej oraz w zakresie wskazania, że pobyt w mieszkaniu jest odpłatny na zasadach ustalonych przez Radę Gminy (§ 4 uchwały), co wynika z art. 53 ust. 12 pkt 4 i art. 97 ustawy o pomocy społecznej.

Reasumując, przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 36 pkt 2 lit. n, art. 53 i art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej

były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W analizowanym przypadku za pozbawione podstawy prawnej należy zatem uznać działanie Rady, która uchwałą rozstrzyga o sprawach wykraczających poza jej kompetencje. Powyższe daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że uchwała jest nieważna również z innego powodu. Mocą jej § 6 Rada postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Powyższe świadczy, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dalej, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy: W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

W ocenie organu nadzoru zaproponowana treść uchwały nie stanowi aktu prawa miejscowego – przede wszystkim ze względu na brak wyraźnego przepisu rangi ustawowej upoważniającego radę gminy do stanowienia w przedmiocie przekształcenia mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane. Ponadto, odnosząc się do treści aktu, należy zauważyć, że uchwała ta nie zawiera przepisów o charakterze generalnym (odnoszących się do ogółu mieszkańców) i abstrakcyjnym (możliwych do zastosowania w powtarzalnych sytuacjach), a jedynie decyzję o przekształceniu indywidualnie oznaczonego mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane (podjętą, jak wyżej wskazano, przez organ nieuprawniony). Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Reasumując, uchwała jest spreczna z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co również daje podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Powyżej opisane uchybienia należy 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 RG.0007.448.2024 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie przekształcenia mieszkania chronionego w mieszkanie wspomagane – w całości, 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, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**