



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.661.2018

Katowice, 20 grudnia 2018 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/344/18 Rady Gminy Kozy z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kozy w części określonej w § 2, § 3, § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 wiersz 2 tabeli, § 6 i § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 listopada 2018 r. Rada Gminy Kozy przyjęła uchwałę Nr XLIV/344/18 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kozy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2018 r.

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

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy, 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 nieświadczenia 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, należy podkreślić, że 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 jego zakresu przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono zakres upoważnienia ustawowego. 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.*

Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Z mocy art. 97 ust. 5 ustawy do kompetencji rady gminy należy wyłącznie ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Tym samym zdaniem organu nadzoru, treść:

- § 2 uchwały – definiującego pojęcie „ośrodki wsparcia” oraz określającego ich charakter prawny,
- § 3 uchwały - określającego zasady pokrywania kosztów pobytu w ośrodkach wsparcia przez Gminę Kozy;
- § 6 uchwały – określającego zasady zwolnień w całości lub w części z ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia lub mieszkaniach chronionych,

- § 7 uchwały - określającego tryb ustalania przez Gminę Kozy z podmiotami prowadzącymi ośrodki wsparcia lub mieszkania chronione - miesięcznego kosztu utrzymania osoby oraz zasad regulowania odpłatności,

jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej powołanych przepisach uchwały wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy. Rada nie jest bowiem upoważniona na podstawie powyższego przepisu ustawy do definiowania pojęć ustawowych, do kształtowania pozycji Gminy w stanowiących zasadach odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, kreowania odstępstw od obowiązku ponoszenia tych odpłatności, czy też wprowadzania jakichkolwiek regulacji wykonawczych.

Tym samym, działanie Rady Gminy wynikające z § 2, § 3, § 6 i § 7 uchwały uznać należy za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym noszące znamiona istotnego naruszenia prawa.

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.

W przepisie § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że nieodpłatne tymczasowe schronienie w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przysługuje osobom, w tym bezdomnym, które posiadają ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały na terenie gminy Kozy oraz, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy. W wierszu drugim tabeli zawartej w § 5 ust. 2 uchwały, z kolei, Rada postanowiła, że przy dochodzie do 100% kryterium dochodowego pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym jest nieodpłatny. Tymczasem o tym, że za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych opłat nie ponoszą osoby, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego zdecydował już ustawodawca. Rada zatem nie ma kompetencji do ponownego stanowienia w tym zakresie w uchwale.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Kozy we wskazanej wyżej części uchwały w sposób istotny naruszyła prawo, to jest przepis art. 97 ust. 1 i 5 ustawy, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie uzasadnionym i koniecznym.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

- Rada Gminy Kozy.