



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2017 r.

Poz. 5633

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.584.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/262/2017 Rady Gminy Lipie z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w częściach określonych w:

- § 1 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”,
- § 2 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 ustawy,
- § 3 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy,
- § 5 wiersz 1 tabeli załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy,
- § 6 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 101 ust. 1 i ust. 2 ustawy,
- § 7 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 101 ust. 7 ustawy,
- § 9 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 ustawy,
- § 10 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 106 ustawy,
- § 11 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 106 ustawy,
- § 12 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 97 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 września 2017 r. Rada Gminy Lipie ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym z terenu gminy Lipie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „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”. Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł postępowania, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego. Podmiot ten w oparciu o ww. normy – w uzgodnieniu z osobą kierowaną – ustala opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, uwzględniając przyznany zakres usług oraz stosując ogólną zasadę w myśl której „osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego” (art. 97 ust. 1 ustawy).

Uchwała regulująca wskazaną materię jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem generalnym, który swym zakresem powinien obejmować wszystkie funkcjonujące na terenie danej gminy jednostki świadczące ww. usługi, aby osoby będące adresatami mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w tych jednostkach. Należy podkreślić, iż norma ustrojowa, wyrażona m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP, zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

W związku z powyższym wskazać należy, że cytowany powyżej przepis art. 97 ust. 5 ustawy uprawnia radę gminy do wskazania szczegółowych zasady ponoszenia odpłatności wyłącznie za pobyt we wskazanych jednostkach.

Rada Gminy nie została natomiast umocowana do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca, zatem słowniczek pojęć określony w § 1 załącznika do uchwały wykracza poza delegację art. 97 ust. 5 ustawy. Wymaga podkreślenia, iż w § 1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada wskazała na definicję ośrodka wsparcia, wymieniając: ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska oraz klub samopomocy. Zaznaczyć należy, iż Rada wymieniła wszystkie ośrodki wsparcia, o jakich mowa w art. 51 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Tymczasem, zarówno tytuł, jak i przedmiot analizowanej uchwały dotyczą zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, z terenu Gminy Lipie. Zatem w kontekście udzielania schronienia - przedmiot uchwały winien dotyczyć wyłącznie schronisk dla bezdomnych (jako ośrodka wsparcia). Należy bowiem zaznaczyć, iż zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym, jakim jest udzielanie schronienia, wynika z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy. Zgodnie z art. 48a ustawy udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowni albo schronisku dla osób bezdomnych bądź w ogrzewalni. Jest to zamknięty katalog form, w jakich gmina może udzielić schronienia. Reasumując, za ośrodek wsparcia udzielający schronienia, co do którego rada posiada kompetencję do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia należałoby uznać jedynie schronisko dla bezdomnych. Należy zauważyć, że Rada Gminy Lipie w podstawie prawnej uchwały wymieniła wprost art. 48a ust. 1 ustawy. Zatem Rada w sposób bezprawny rozszerzyła katalog ośrodków wsparcia - poprzez uznanie za taki ośrodek także noclegownie.

Zdaniem organ nadzoru regulacja § 6, § 7 załącznika do uchwały wykracza poza delegację art. 97 ust. 5 ustawy i stanowi odpowiednio powtórzenie przepisów art. 101 ust. 1, art. 101 ust. 2 i art. 101 ust. 7 ustawy.

Regulacja określona w § 3 oraz w § 5 w wierszu pierwszym tabeli załącznika do uchwały jest powtórzeniem przepisu art. 97 ust. 1 ustawy, który stanowi, że osoby nie ponoszą opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także przepis § 9 załącznika do uchwały, gdzie Rada ustaliła, że: „miesięczny koszt utrzymania osoby, zasady regulowania odpłatności ustalane są na podstawie umowy zawartej między Kierownikiem GOPS w Lipiu, a kierownikiem ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego na terenie którego przebywa osoba bezdomna”. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 pkt 3 do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Zadanie to każda gmina jest zobowiązana wykonać, jednak to od jej decyzji zależy, czy zadanie to będzie realizowała samodzielnie, przy pomocy gminnych jednostek organizacyjnych, czy też przekaze je do realizacji innym podmiotom na podstawie zawartej z nimi umowy (*vide*: art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Biorąc pod uwagę, że w tym zakresie obowiązuje umowa zawarta na szczeblu jednostki samorządowej i podmiotu, któremu jednostka zleciła prowadzenie tego zadania, niedopuszczalna jest regulacja umowna pomiędzy Kierownikiem GOPS a Kierownikiem danego ośrodka wsparcia, o której Rada Gminy Lipie wspomniała w § 9 załącznika do uchwały.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie do ustalenia procedury przyznawania świadczeń (§ 2, § 11 załącznika do uchwały) czy określenia sposobu i terminu wnoszenia przedmiotowej opłaty (§ 10 załącznika do uchwały).

Nadto ustawodawca w treści art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) wprowadził zasadę, zgodnie z którą organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Jednocześnie zasadę tę zapisano wprost w art. 106 ww. ustawy, stanowiąc, iż przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Od tej generalnej zasady ust. 2 powołanego przepisu przewiduje wyjątki: "Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej". Z kolei art. 107 § 1 ww. aktu wskazuje elementy obligatoryjne decyzji, wśród których wymienia m.in. rozstrzygnięcie. Jest ono kwintesencją decyzji, wyraża bowiem rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2009r., II SA/OL 741/09, Legalis). Rozstrzygnięcie powinno być sformułowane w sposób jasny, wyraźny i jednoznaczny, tak aby było zrozumiałe dla stron. Zatem w omawianym przypadku o konieczności wydania decyzji, przesądza przepis ustawy – nie zaś wola Rady Gminy wyrażona w § 10 i § 11 załącznika do uchwały. Organ stanowiący gminy nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te zawarte są w przepisach rangi ustawowej.

Rada nie posiada również kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w ośrodku wsparcia. Stąd regulacje zawarte w § 12 załącznika do uchwały, wykraczają poza delegację prawną uzasadniającą podjęcie kwestionowanej uchwały. Nadto należy zaznaczyć, iż kwestię tę rozstrzygnął sam ustawodawca. Obligatoryjne zwolnienie z ponoszenia opłat, przewidziane w art. 97 ust. 1 ustawy, zależne jest od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1 ustawy. Pominięcie tego zastrzeżenia w treści § 12 załącznika do uchwały powoduje, iż przepis ten stanowi niedozwoloną modyfikację ww. przepisu ustawy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń 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 XXXVII/262/2017 Rady Gminy Lipie z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1. Rada Gminy Lipie
2. a/a.