



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 01 czerwca 2023 r.

Poz. 4640

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.601.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/316/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocy oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka, w części określonej w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały oraz w § 1 uchwały w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych”, § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych”, § 3 ust. 1 uchwały w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych” – jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 roku Rada Gminy Milówka podjęła uchwałę nr LVII/316/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocy oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 1 i 5 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona we wskazanej części 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 przepisów 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.

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.*

Przepisem § 3 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada określiła odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie wyrażony w % wg. kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wyrażona, jako % dochodu świadczeniobiorcy	Wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wyrażona, jako % dochodu świadczeniobiorcy
Powyżej 100% do 150%	40%	60%
Powyżej 150% do 200%	50%	70%
Powyżej 200% do 250%	60%	80%
Powyżej 250%	70%	90%

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Milówka szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych nie wypełniają delegacji ustawowej wskazanej w art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1a. W przedmiotowej uchwale nie określono bowiem, stosownie do treści art. 97 ust. 1a ustawy, zasad odpłatności dla osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, której dochód (ustalony jako dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie) nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Określenie odpłatności dopiero dla dochodu uzyskiwanego przez osobę samotnie gospodarującą lub osobę w rodzinie (wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) przekraczającego pułap 100%, powoduje, że odpłatność wynikająca z art. 97 ust. 1a ustawy została przez Radę całkowicie pominięta.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Milówka nie określiła szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, jakim są schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w sposób wystarczający i kompleksowy, a tym samym § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP, poprzez niewypełnienie w tym zakresie delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Jednocześnie w związku z powyższym należy uznać, iż koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w części § 1 uchwały w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych”, § 2 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych” oraz § 3 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrażenia „dla osób bezdomnych”.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter podzielny, w związku z powyższym możliwe jest zakwestionowanie legalności przepisów dotyczących ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w innych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/316/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych, klubach samopomocy oraz innych ośrodkach wsparcia i w mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Milówka – we wskazanej części, 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, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Lakomy