



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2017 r.

Poz. 4706

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.500.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 września 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 220/XXIX/2017 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy a realizujących zadania własne gminy w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kalety – w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 48a ust. 1 i art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

W dniu 26 lipca 2017 r. Rada Miejska w Kaletach podjęła uchwałę Nr 220/XXIX/2017 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy a realizujących zadania własne gminy w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kalety.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 4 sierpnia 2017 r.

Oceny przedmiotowej uchwały należy dokonać przy uwzględnieniu postanowień uchwały Nr 105/XIII/2015 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w Mieście Kalety (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r. poz. 161). Uchwała ta pozostaje w obiegu prawnym, w sposób prawidłowy normując kwestie w niej zawarte - w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy. Wymaga podkreślenia, iż akt ten znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszystkich ośrodków wsparcia w Mieście Kalety. Stąd też, w ocenie organu nadzoru, bez uprzedniej zmiany lub uchylenia uchwały Nr 105/XIII/2015 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 29 grudnia 2015 r., niedopuszczalne jest fragmentaryczne unormowanie, w drodze kolejnej uchwały Rady, kwestii zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w niektórych tylko ośrodkach wsparcia, działających na terenie gminy.

Niezależnie od powyższego konieczność wyeliminowania przedmiotowego aktu z obiegu prawnego wynika z niejasnych regulacji, zawartych zwłaszcza w:

- tytule uchwały oraz tytule załącznika do uchwały – w zakresie wyrazów: „niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy a realizujących zadania własne gminy w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kalety” - jako niezgodnej z art. 97 ust. 5 w zw. z art. 48a ust. 1 i art. 51 ust. 4 ustawy, oraz
- § 1 ust. 1-5 i § 2, § 3, § 6 ust. 2 – § 9 - jako niezgodnych z art. 97 ust. 5 ustawy.

Wymaga podkreślenia, iż w § 1 ust. 4 załącznika do uchwały Rada wskazała na definicję ośrodka wsparcia w rozumieniu badanej uchwały, wymieniając: ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienne domy pomocy, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska dla bezdomnych oraz kluby 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 niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy a realizujących zadania własne gminy w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Kalety. Zatem w kontekście udzielania schronienia - przedmiot uchwały winien dotyczyć wyłącznie schroniska dla bezdomnych (jako ośrodka wsparcia). Należy bowiem zaznaczyć, iż zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym, jakim jest udzielanie schronienia, ustalone jest w 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** (ust. 1) bądź w **ogrzewalni** (ust. 4). 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 Miejska w Kaletach w podstawie prawnej uchwały wymieniła wprost art. 48a ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zatem Rada w sposób bezprawny rozszerzyła katalog ośrodków wsparcia - poprzez uznanie za taki ośrodek także noclegowni.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 97 ust. 5 ustawy stanowi, iż „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 art. 94 Konstytucji RP, zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zastrzeżenie to należy odnieść zarówno do uchwały Nr 105/XIII/2015, jak i Nr 220/XXIX/2017 Rady Miejskiej w Kaletach. Stąd niedopuszczalne jest ponowne regulowanie kwestii już unormowanych w uchwale, bez jej uprzedniej zmiany lub uchylecia.

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 wyłącznie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt we wskazanych jednostkach. Rada nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o możliwym częściowym lub całkowitym zwolnieniu z opłat pobieranych za pobyt w tych jednostkach. Stąd regulacje zawarte w § 8 i § 9 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.

W tym miejscu należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 629/14), w którym Sąd uznał, iż:

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę do określenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, a nie:

- do określenia długości pobytu,
- formy przyznania świadczenia i osoby upoważnionej do przyznania świadczenia,
- elementów decyzji,
- elementów uwzględnianych przy wydaniu decyzji,
- postępowania po ustaniu świadczenia.

Zdaniem Sądu inne regulacje niż dotyczące szczegółowych zasad odpłatności należy uznać za wykraczającą poza ramy upoważnienia ustawowego.

Opierając się na brzmieniu literalnym art. 97 ust. 1 ustawy, oraz na treści ww. wyroku stwierdzić należy, iż Rada nie może wprowadzać zapisów dotyczących kwestii zwalniania z opłat. WSA we Wrocławiu w przywołanym wyroku tak uzasadnił to stanowisko: „w art. 97 ust. 1 ustawy przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecjonalnej organu administrującego, jego uznaniu pozostawia się zaniechanie ściągnięcia opłaty, co zależne jest nie tyle od dochodu osoby kierowanej, co od jej sytuacji majątkowej, życiowej i rodzinnej. Skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia wymaga szczególowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ustawy, który przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. Jest ono zależne 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”.

Odnośnie tabeli odpłatności, którą Rada ustanowiła w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, wskazać należy, że w kolumnie I wskazany został mnożnik kryterium dochodowego wyrażony w %. Mnożnik nie jest ustalony w sposób jasny i prawidłowy. W wierszu 1 Rada ustaliła bowiem mnożnik do 140%, w wierszu 2 mnożnik ustalony został powyżej 141% kryterium dochodowego. Regulacja ta jest zatem niespójna i nieczytelna. Podstawowa wątpliwość dotyczy sytuacji, gdy dochód strony jest równy np. 141% kryterium dochodowego, co skutkuje brakiem możliwości ustalenia, czy strona skorzysta z pomocy bezpłatnej, czy też powinna partycypować w odpłatności. Analogiczna sytuacja dotyczy pozostałych wierszy tej tabeli. Wątpliwości powstają bowiem także w sytuacji, gdy dochód ten jest równy 181% i 221% kryterium dochodowego. Wskazana wadliwość, polegająca na pozbawieniu uchwały elementu obligatoryjnego, powoduje jej sprzeczność z prawem w całości. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje bowiem do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Ustalenie wszystkich niezbędnych elementów i zawarcie ich w treści przedmiotowej uchwały jest zatem bezwzględny obowiązek, od którego wskazany organ nie może się uchylić. Milczenie uchwały w tej kwestii – niezależnie od innych nieprawidłowości – skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji przepisu art. 97 ust. 5 ustawy, gdyż nie zawiera ona minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinna określać. Należy zaznaczyć, że brak określenia w uchwale wszystkich elementów obligatoryjnych powoduje sprzeczność z prawem całego aktu (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.). Cytowany przepis jest bowiem normą o charakterze *iuris cogentis*, co oznacza, że niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością aktu wydanego na jego podstawie.

Wątpliwości budzi także przepis § 7 załącznika do uchwały, gdzie Rada ustaliła, że: „miesięczny koszt utrzymania osoby, zasady regulowania odpłatności ustalane będą na podstawie porozumienia zawartego między Kierownikiem MOPS, a Kierownikiem ośrodka wsparcia, 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 przekaże 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 MOPS a Kierownikiem danego ośrodka wsparcia, o której Rada Miejska w Kaletach wspomniała w § 7 załącznika do uchwały.

Odnosząc się do postanowień przyjętych w § 2 uchwały, zawierających definicje terminów: „odpłatność”, „pobyt” oraz „zakres usług” należy wskazać, iż Rada Miejska nie została umocowana do definiowania jasnych i czytelnych pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.

Z powyższych względów uchwałę Nr 220/XXIX/2017 Rady Miejskiej w Kaletach należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Działanie Rady polegające na przyjęciu kwestionowanej uchwały jest bowiem sprzeczne zarówno z zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Stwierdzenie nieważności uchwały - w całości - należy zatem uznać za konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Miejska w Kaletach.