



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 sierpnia 2018 r.

Poz. 5216

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.447.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 23 sierpnia 2018 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/282/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Kochanowice – w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr XXXV/282/18 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Kochanowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 1 pkt 12 i art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lipca 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 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 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 nieświadczania 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.

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 art. 101 ust. 1 i ust. 2 ustawy wskazano, że właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się

o świadczenie. W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały.

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. 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.*

Tymczasem, § 3 uchwały jest sprzeczny z przepisem art. 97 ust. 5 ustawy. Z treści zarówno tytułu uchwały, jak i § 1 uchwały wynika, że intencją Rady Gminy było uregulowanie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Natomiast, w § 3 uchwały Rada Gminy wskazała, iż *Osoby, których dochód przekracza kryterium dochodowe ustalone zgodnie z art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej ponoszą odpowiedzialność wg poniższej tabeli.* W wierszu I, kolumna II tabeli zamieszczonej w § 3 uchwały określono – *Odpłatność w procentach dobowego kosztu utrzymania osoby w ośrodku wsparcia.* Tym samym Rada uregulowała w uchwale jedynie zasady ponoszenia odpłatności w ośrodkach wsparcia, pomijając zasady ponoszenia odpłatności w mieszkaniach chronionych. Jak już wskazano wyżej, mieszkania chronione nie stanowią ośrodków wsparcia, co wynika z art. 51 ust. 4 i ust. 5 ustawy.

Konkludując, Rada Gminy Kochanowice w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 97 ust. 5 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W przepisie § 2 uchwały Rada Gminy określiła, iż *Pomoc w formie nieodpłatnego tymczasowego schronienia w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przysługuje osobom, w tym bezdomnym, które posiadają ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy Kochanowice oraz których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wyżej powołanym przepisem uchwały dokonała modyfikacji art. 97 ust. 1 zd. 2 oraz art. 101 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Modyfikacja (jak również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany, czy powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wszelkie modyfikacje przepisów ustawy są niedopuszczalne i stanowią istotne naruszenie prawa. Rada Gminy Kochanowice, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 97 ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru nadmienia, iż w § 2 uchwały uregulowano kwestię pomocy w formie nieodpłatnego tymczasowego schronienia w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Jednakże, zgodnie z art. 48a ust. 1 i ust. 4 ustawy, udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Tymczasowe schronienie może być udzielone również w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące. Natomiast jak już wyżej podniesiono z przepisu art. 53 ust. 2 ustawy wynika, iż mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Biorąc pod

uwagę wyżej wskazane przepisy ustawy, w ocenie organu nadzoru mieszkania chronione nie mogą być przeznaczone do zapewnienia tymczasowego schronienia.

Organ nadzoru również podnosi, iż kwestie dotyczące zasad ponoszenia odpłatności za zapewnienie tymczasowego schronienia osobom bezdomnym w schronisku dla osób bezdomnych została uregulowana przez Radę Gminy Kochanowice w uchwale Nr XXXV/283/18 z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach udzielających schronienia osobom bezdomnym. Biorąc pod uwagę, iż schronisko dla osób bezdomnych jest również ośrodkiem wsparcia, należy uznać, iż zasady ponoszenia odpłatności za zapewnienie tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych (ośrodkach wsparcia) zostały uregulowane zarówno w przedmiotowej uchwale, jak również w wyżej powołanej uchwale Nr XXXV/283/18 z dnia 27 czerwca 2018 r. Powyższe powoduje, iż w obrocie prawnym funkcjonują dwa odrębne akty prawa miejscowego, regulujące zasady ponoszenia odpłatności za zapewnienie tymczasowego schronienia osobom bezdomnym w schronisku dla osób bezdomnych.

Zdaniem organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 XXXV/282/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Kochanowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Kochanowice,
2. a/a.