



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/273/2017 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, dalej jako „uchwała” - w części, określonej w:

- 1) § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 zd. 1 i art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 3 uchwały – kolumna I wiersz 2 i kolumna II wiersz 2 tabeli – jako sprzecznej z art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2017 r. Rada Gminy Ciasna podjęła uchwałę Nr XLII/273/2017 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 grudnia 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem 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. Jednocześnie, jak wynika z treści 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.

Natomiast, w przepisie art. 106 ust. 1 ustawy wskazano, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Dodatkowo, organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. 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, treść § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 zd. 1 i art. 106 ust. 1 ustawy. W powołanym wyżej przepisie uchwały określono, że *„Skierowanie osoby bezdomnej do schroniska następuje na podstawie decyzji przyznającej świadczenie w postaci schronienia. Osoby bezdomne, są zobowiązane do ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku, w trybie i na zasadach określonych w decyzji o odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.”* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ciasna nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących decyzji w sprawie przyznania świadczenia w postaci schronienia, zobowiązania osób do ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz decyzji w sprawie odpłatności za pobyt w ww. schronisku. Treści przepisu § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie sposób zaliczyć do „szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych”. Nadto, organ nadzoru sygnalizuje, iż wyżej wskazany przepis uchwały stanowi modyfikację art. 97 ust. 1 zd. 1 i art. 106 ust. 1 ustawy. Podkreślenia wymaga, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany 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, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, należy wskazać, iż przepis § 3 uchwały – kolumna I wiersz 2 i kolumna II wiersz 2 tabeli stanowi powtórzenie art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy. Rada Gminy we wskazanym przepisie uchwały uregulowała nieodpłatny pobyt osoby bezdomnej w schronisku dla osób bezdomnych w przypadku, gdy wysokość dochodu ww. osoby nie przekracza kwoty kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy. Jednakże ww. kwestia została już uregulowana przez ustawodawcę w art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, a jak już wyżej wskazano, wszelkie powtórzenia przepisów ustawy są niedopuszczalne.

W odniesieniu do powyżej powołanego powtórzenia przepisu art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Ciasna podejmując uchwałę (w zakresie już wyżej wskazanego powtórzenia) naruszyła również zasady prawidłowej legislacji, gdyż zgodnie z treścią § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

Konkludując, Rada Gminy Ciasna, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 97 ust. 5 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 XLII/273/2017 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach 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 zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

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

