



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/477/2023 Rady Gminy Olawa z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie utworzenia mieszkań chronionych oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach.

Uzasadnienie

Rada Gminy Olawa, na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r., podjęła m.in. uchwałę nr LXXIX/477/2023 w sprawie utworzenia mieszkań chronionych oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 3 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) oraz art. 97 ust. 5 w związku z art. 36 pkt 2 lit. „n” i art. 53 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego i wkroczeniu w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy;
- § 5 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na niepełnym, a przez to wadliwym wypełnieniu normy kompetencyjnej do ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Rada Gminy Olawa w § 1 uchwały wydzieliła z gminnych zasobów mieszkaniowych Gminy Olawa mieszkania zlokalizowane w miejscowości Owczary nr 84/1, 84/2 i 84/3 i nadała im status mieszkań chronionych. Natomiast w § 5 uchwały Rada Gminy ustaliła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

I

Mieszkanie chronione jest świadczeniem z zakresu pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym (art. 36 pkt 2 lit. "n" ustawy o pomocy społecznej). Świadczenie z pomocy społecznej w formie pobytu w mieszkaniu chronionym może być przyznane osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Wskazana forma pomocy społecznej przygotowuje osoby nią objęte, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagając te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego i w zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane (art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie natomiast z art. 53 ust. 7 i ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się na czas określony, jednak w stosunku do osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególności uzasadnionych

przypadkach w stosunku do innych osób, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wspieranym na czas nieokreślony. Jak wskazano w art. 53 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin.

Zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym uregulowano w art. 97 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 97 ust. 1 tej ustawy, opłatę za pobyt w 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 z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, 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.

Mając na uwadze powołane regulacje ustawy o pomocy społecznej, stwierdzić należy, że rada gminy została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych. Poza kompetencją organu stanowiącego jest natomiast kwestia utworzenia mieszkania chronionego.

Takiego upoważnienia nie można wywieść również z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera ogólne upoważnienie rady gminy do stanowienia w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu, jak również z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – dla ustanowienia aktu prawa miejscowego konieczne jest upoważnienie ustawowe, co w tym przypadku – co zostało wykazane poniżej – nie zostało spełnione, natomiast przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ma zastosowanie wyłącznie w przypadku gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, do której to kategorii nie należą lokale mieszkalne.

Należy zauważyć, że w § 1 kwestionowanej uchwały organ stanowiący gminy wyraźnie postanowił, że mieszkania, którym nadaje się status mieszkań chronionych, wydziela się z gminnych zasobów mieszkaniowych Gminy Olawa. Na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym podmiotem posiadającym kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Ponadto, w przypadku gospodarowania lokalami, wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zastosowanie znajduje przepis art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, kształtujący ogólną zasadę, w myśl której z zastrzeżeniem wyjątków ustawowych, gospodarowanie nieruchomościami należy do organu wykonawczego. Kompetencja wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości wynika także z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada gminy nie może zatem przejmować związanych z tym zadań, chyba że ustawy szczególne przyznają uprawnienia radzie gminy, jak to ustawodawca przewidział - na przykład - w art. 20 ust. 3 i art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), które jednak nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie. Wyjątki od tej reguły wprowadza też art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, co jednak również nie dotyczy niniejszej sprawy.

W konsekwencji stwierdzić należy, że Rada Gminy Olawa nie była uprawniona do wydzielenia mieszkań chronionych z zasobu mieszkaniowego Gminy Olawa. Tego rodzaju ustalenia ingerują w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W świetle przedstawionych rozważań należy stwierdzić, że § 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

II

Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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 § 5 ust. 1 uchwały zamieszczono tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi. Procentową wysokość odpłatności uzależniono od procentowego wskaźnika dochodu użytkownika mieszkania chronionego odnoszącego się do kryterium określonego

w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej według podziału: 1) do 100% 2) 101% -150% 3) powyżej 150%-200% 4) powyżej 200%-250% 5) powyżej 450%.

Tak przedstawiony podział nie ma charakteru wyczerpującego. Podane liczby stanowią wartość procentową, którą należy odnosić do kryterium z art. 8 ustawy, a zatem należy stwierdzić, że poza zakresem regulacji znalazły się sytuacje, w których dochód użytkownika mieszkania chronionego w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy zawiera się w przedziale powyżej 100% do 101 %. Zatem uchwała w sposób wadliwy realizuje normę kompetencyjną nakazującą określić zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

Wskazany sposób regulacji §5 ust.1 uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta dotyczy stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne i wadliwe wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „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” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Mając na uwadze konieczność stwierdzenia nieważności przepisu § 5 ust. 1 uchwały stanowiącego kluczową zasadę ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, należy uznać, że uchwała Rady Gminy Olawa nie zawiera obligatoryjnego elementu, tj. prawidłowo określonej wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, przekroczenie zakresu kompetencji Rady Gminy w zakresie utworzenia mieszkań chronionych (§ 1 uchwały) oraz brak określenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

II Wicewojewoda
Dolnośląski

Bogusław Szpytma