



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.789.2022

Łódź, 10 sierpnia 2022 r.

Rada Gminy Witonia

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/275/22 Rady Gminy Witonia z dnia 3 lipca 2022 r. w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych oraz mieszkaniach chronionych w Gminie Witonia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Witonia podjęła w dniu 3 lipca 2022 r. uchwałę w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych oraz mieszkaniach chronionych w Gminie Witonia.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Witonia zawiadomienia z dnia 18 lipca 2022 r., znak: PNIK-I.4131.789.2022.

W odpowiedzi pismem z dnia 28 lipca 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że podziela stanowisko organu nadzoru zawarte w zawiadomieniu.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) -

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym 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. Powyższy przepis powiązany jest z art. 97 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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.

Mając na uwadze powyższą regulację § 3 ust. 9 załącznika do uchwały wprowadza niewynikającą z upoważnienia ustawowego dowolność organu wydającego decyzję w zakresie określenia wielkości opłaty. Z § 3 ust. 9 załącznika do uchwały wynika m.in., że w przypadku wysokości dochodu w stosunku do kryterium dochodowego zgodnie z ustawą o pomocy społecznej powyżej 101% do 150% odpłatność wynosi do 30% dochodu mieszkańca w mieszkaniu chronionym. Skoro ustawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa art. 97 ust. 1, to owe uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. Taki sposób określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt oznacza, że organ wydając decyzję o określeniu tej opłaty na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy będzie dysponował uznaniem administracyjnym w kwestii określenia wysokości tej opłaty miarkując jej wysokość, w zależności od uzyskanego dochodu (wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20). Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy usługi opiekuńcze są świadczone wyłącznie w ośrodku wsparcia, zatem Rada w § 3 ust. 9 załącznika do uchwały dokonała przekroczenia delegacji ustawowej ze względu na uregulowanie wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym z usługami opiekuńczymi, do czego nie została upoważniona przez ustawodawcę.

Tym samym mając na uwadze, że organ stanowiący nie określił w sposób prawidłowy wysokości miesięcznej odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych, powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednakże niezależnie od powyższego, organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w uchwale, które stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 2 pkt 3 załącznika do uchwały Rada zawarła definicję mieszkań chronionych. Organ nadzoru wskazuje, że w art. 53 ust. 1 ustawy ustawodawca zawarł definicję mieszkań chronionych oraz w art. 53 ust. 7 ustawy wskazał, iż skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada dokonała

przekroczenia delegacji ustawowej, bowiem nie jest upoważniona do stanowienia w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę.

W § 5 załącznika do uchwały Rada zawarła odesłanie do przepisów ustaw w sprawach nieuregulowanych niniejszym załącznikiem.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, bowiem została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego. Rada wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w art. 97 ust. 5 ustawy jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia, zatem nie jest uprawniona do zawarcia odesłania do przepisów ustawowych w sprawach nieuregulowanych przedmiotowym aktem prawa miejscowego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała dotyczy również szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych i mieszkaniach chronionych prowadzonych przez Gminę Witonia. Postanowienia zawarte w przedmiotowej uchwale w zakresie dotyczącym mieszkań wspomaganych stanowią istotne naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy, z uwagi na przekroczenie delegacji zawartej w tym przepisie. Ustawodawca poprzez użycie w art. 97 ust. 5 ustawy sformułowania "rada gminy w drodze uchwały ustala" nie pozostawia organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić materię nim objętą. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19). Organ nadzoru wskazuje, że w obowiązującym porządku prawnym nie występuje pojęcie "mieszkań wspomaganych", a zatem Rada nie jest uprawniona do wprowadzania regulacji, która nie znajdują oparcia w przepisach ustawowych. W związku z tym wszelkie postanowienia dotyczące mieszkań wspomaganych należy uznać jako bezpodstawne i wykraczające poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy. Przepisy aktu prawa miejscowego muszą wynikać z przepisów ustawowych, które przyznają radzie kompetencje do uszczegóławiania konkretnych materialno-prawnych uprawnień. Zagadnienia mieszkań wspomaganych nie można utożsamiać z ośrodkami wsparcia i mieszkaniem chronionymi, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy.

Należy mieć również na uwadze zasadę legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP. W piśmiennictwie podkreśla się, że celem tej zasady jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o

kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne (P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wolters Kluwer Polska 2019). Ponadto, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, działanie organu administracji zostanie zakwalifikowane jako niezgodne z prawem zarówno wówczas, gdy zostało podjęte niezgodnie z obowiązującym prawem, jak i wówczas, gdy nie było podstawy prawnej do danego działania (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Sz 654/19).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/275/22 Rady Gminy Witonia z dnia 3 lipca 2022 r. w sprawie zasad ponoszenia odpłatności w mieszkaniach wspomaganych oraz mieszkaniach chronionych w Gminie Witonia.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Wójt Gminy Witonia