



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.39.2.2024.AA2

Wrocław, 28 marca 2024 r.



ROZSTRZYGNIECIE 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

§ 1. uchwały Nr LXXV.663.2024 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie utworzenia mieszkania treningowego i wspomaganego oraz ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym i wspomaganym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach, na sesji w dniu 22 marca 2024 r., podjęła uchwałę nr LXXV.663.2024 w sprawie utworzenia mieszkania treningowego i wspomaganego oraz ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym i wspomaganym, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 26 marca 2024 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 ze zm.) 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.

Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach w § 1 uchwały postanowiła o utworzeniu mieszkań treningowych i wspomaganych, zlokalizowanych w Jelczu-Laskowicach przy ul. Techników 29/338.

Mieszkanie treningowe i wspomagane 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 takim mieszkaniu może być przyznane osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko 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 wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Mieszkanie treningowe i wspomagane może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego. Zgodnie natomiast z art. 53 ust. 8 i ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, wsparcie w mieszkaniu treningowym i wspomaganym jest przyznawane na czas określony, przy czym w przypadku osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególności uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, wsparcie w mieszkaniu wspomaganym może być przyznane na czas nieokreślony. Jak wskazano w art. 53 ust. 14 ustawy o pomocy społecznej, wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym 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 treningowych lub wspomaganych 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 treningowych lub wspomaganych.

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 treningowych lub wspomaganych. Poza kompetencją organu stanowiącego jest natomiast kwestia utworzenia mieszkania treningowego lub wspomagane. 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 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 o utworzeniu mieszkań treningowych i wspomaganych, podczas gdy – 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 Miejska w Jelczu-Laskowicach nie była uprawniona do stanowienia o utworzeniu mieszkań treningowych i wspomaganych. Tego rodzaju ustalenia ingerują w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

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. Podjęcie uchwały z przekroczeniem zakresu ustawowej kompetencji 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).

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

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.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń