



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 marca 2025 r.

Poz. 1866

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.155.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/119/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 lutego 2025 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka podjęła uchwałę Nr XI/119/25 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy:

1. Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i 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.

1a. W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Natomiast w myśl przepisu delegacyjnego, tj. 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 treningowych lub wspomaganych.*

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać na uregulowanie zawarte w § 3 uchwały, w którym Rada przyjęła zasady odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w § 4 uchwały, w którym Rada przyjęła zasady odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W ostatnim wierszu zawartej w § 3 uchwały tabeli Rada ustanowiła dla osób bezdomnych, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 250% kryterium dochodowego, odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych w wysokości 100% dochodu tych osób, z jednoczesnym ograniczeniem wysokości odpłatności do wysokości kosztu pobytu w ww. schronisku. Podobnie, w ostatnim wierszu zawartej w § 4 uchwały tabeli Rada ustanowiła dla osób bezdomnych, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 400% kryterium dochodowego, odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w wysokości 100% dochodu tych osób, z jednoczesnym ograniczeniem wysokości odpłatności do wysokości kosztu pobytu w ww. schronisku.

Należy w tym miejscu wskazać, że choć Rada zastrzegła, iż wysokość odpłatności nie może być wyższa niż całkowity koszt pobytu w ww. ośrodkach wsparcia, to nie można wykluczyć sytuacji, w której koszt pobytu będzie na tyle wysoki, że „pochłonie” cały dochód osoby osiągającej dochód powyżej 250% lub 400% kryterium dochodowego. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 grudnia 2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1283/24 (publ. CBOSA), takie uregulowanie pozbawia te osoby całkowicie jakichkolwiek środków, którymi mogą swobodnie dysponować. Taki stan rzeczy przeczy w rzeczywistości założeniom, które mają być realizowane ustawą o pomocy społecznej, tj. udzielaniu pomocy mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy). Takie uregulowanie wysokości opłaty jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi ona, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Analiza poszczególnych wariantów stawek opłat zawartych w § 3 i 4 uchwały pozwala na stwierdzenie, że poza tymi określonymi dla osób przekraczających 250% kryterium dochodowego w stosunku do schronisk dla osób bezdomnych oraz dla osób przekraczających 400% kryterium dochodowego w stosunku do schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, są one ustalane w taki sposób, iż pozostawia się świadczeniobiorcy część dochodu do jego dyspozycji. Inaczej jest w odniesieniu do osób, których dochód przekracza ww. progi dochodowe. Ustalenie opłaty w wysokości odpowiadającej 100% dochodu pozbawia świadczeniobiorcę jakichkolwiek środków na zaspokajanie innych niż mieszkaniowe potrzeb. Jednocześnie brak jest przesłanek, które uzasadniałyby taką dyskryminację osób tylko z tej racji, że dysponują większymi dochodami.

Reasumując stwierdzić należy, że wskazany wyżej § 3 i § 4 uchwały narusza art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W toku postępowania nadzorczego, pismem z dnia 10 marca 2025 r. znak RG.0711.2.2025 przedstawiono wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, w których wskazano, że koszt pobytu w schroniskach dla osób bezdomnych określony jest corocznie w umowach zawieranych przez Gminę z organami prowadzącymi te placówki, a podejmując uchwałę dokładnie przeanalizowano *korelację pomiędzy różnymi wariantami posiadanego dochodu przez osobę bezdomną a możliwością poniesienia konkretnej odpłatności z posiadanego dochodu oraz środki jakie osobie bezdomnej pozostaną do dyspozycji, mając na uwadze kryteria dochodowe określone Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*. Przedstawiono również wyliczenia, z których wynika, że biorąc pod uwagę zapisy uchwały oraz umowy z ośrodkami wsparcia, nie dojdzie do sytuacji, w której świadczeniobiorca zostanie pozbawiony dochodu, bowiem pełny koszt pobytu ustalony zgodnie z obowiązującą umową nie przekracza dochodu osoby w poszczególnych wariantach przyjętych w § 3 i 4 uchwały. Wyjaśnienia nie wpłynęły na ocenę legalności § 3 i 4 uchwały. Wskazać należy, że koszt pobytu określony w umowie może ulec zmianie zarówno na kolejne lata kalendarzowe, nieobjęte

umową, jak i w danym roku kalendarzowym. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem jej regulacje muszą mieć charakter abstrakcyjny, tj. muszą być możliwe do zastosowania w powtarzalnych okolicznościach, a nie konkretnej sytuacji. Ocena legalności przyjętych w uchwale norm prawnych nie może zatem być uzależniona od obecnie obowiązujących umów, lecz treść przyjętych w uchwale zasad powinna gwarantować poszanowanie założeń ustawy określonych w jej art. 2 ust. 1, tj. w analizowanej sprawie – brak pozbawienia świadczeniobiorcy całego dochodu. Ponadto w piśmie wskazano, że zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy *w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty*. Powyższe również pozostaje bez wpływu na ocenę legalności uchwały. Przepis ten stanowi wyłącznie możliwość zastosowania przez właściwy organ określonych w nim ulg. Nie można zatem założyć, że w przypadku gdy ustalona na podstawie uchwały odpłatność wyniesie 100% dochodu świadczeniobiorcy, ulga zostanie zastosowana. W szczególności jej zastosowanie nie jest zależne od decyzji Rady.

W § 5 uchwały Rada uregulowała zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych. W zawartej w ust. 1 tego przepisu tabeli miesięczną odpłatność określono procentowo w stosunku do miesięcznego kosztu pobytu. W ust. 2 tego przepisu określono zasady szczególne w stosunku do mieszkańca domu pomocy społecznej, który zrezygnował z pobytu w domu pomocy społecznej, stosownie do art. 53 ust. 12a ustawy. Za wyjątkiem regulacji § 5 ust. 2 uchwały, zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych określone zostały bez powiązania wysokości odpłatności z dochodem świadczeniobiorcy, co oznacza, że odpłatność ta również może pochłonąć całkowity dochód świadczeniobiorcy, jak w przypadku opisanym w odniesieniu do § 3 i 4 uchwały, a nawet go przekroczyć. W świetle wyżej przedstawionej argumentacji, odwołującej się do art. 2 ust. 1 ustawy, stwierdzić należy, że również w przypadku powiązania wysokości odpłatności z miesięcznym kosztem pobytu, Rada w przyjętych zasadach winna zabezpieczyć świadczeniobiorców przed pozbawieniem ich całego miesięcznego dochodu, np. poprzez ograniczenie ustalonej zgodnie z przyjętymi zasadami wysokości odpłatności do określonej procentowo części ich dochodu. W analizowanej sprawie, za wyjątkiem § 5 ust. 2 uchwały tego nie uczyniono, co oznacza naruszenie art. 97 ust. 5 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają również zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, z wyłączeniem schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, przyjęte w § 6 uchwały. Tu Rada wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w ośrodku ustaliła jako *% stawki dziennej za pobyt w ośrodku wsparcia*. Należy podkreślić, że ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w ośrodkach stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy. Funkcją przedmiotowej uchwały jest umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku.

W § 6 uchwały nie ustalono przejrzystych i jasnych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach. Z regulacji nie wynika bowiem, co należy przyjąć za podstawę do obliczenia wysokości odpłatności w oparciu o stawki procentowe określone w tabeli, tj. co stanowi „stawkę dzienną” za pobyt w ośrodku, w jaki sposób stawka ta ma być ustalana. Regulacja w takim kształcie narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru, § 6 uchwały dotknięty jest rażącą wadą polegającą na nieprecyzyjności i niejasności regulacji. W efekcie przedmiot uchwały, tj. szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, nie został w istocie uregulowany, co narusza art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądowo-administracyjnym. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/22 (publ. CBOSA) Sąd wskazał, że: *Jak wynika z treści tabeli zawartej w (...) uchwały, wysokość odpłatności ustala się jako stawkę procentową liczoną*

w odniesieniu do miesięcznej stawki odpłatności. Z brzmienia uchwały nie wynika również co oznacza użyte przez Radę Gminy w uchwale pojęcie „miesięcznej stawki odpłatności”. Z kolei jak słusznie zauważył organ nadzoru odniesienie zawarte w (...) uchwały nie pozwala na ustalenie co należy przyjąć za podstawę do obliczenia wysokości odpłatności w oparciu o stawki procentowe określone w tabeli. Przyjęta w takim kształcie regulacja nie realizuje w sposób oczywisty delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy oraz narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

W ww. piśmie z dnia 10 marca 2025 r. znak RG.0711.2.2025 przedstawiono również przykładowe wyliczenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, że których wynika, że jako *stawkę dzienną* przyjmuje się *dzienny koszt pobytu*. Takie wskazanie powinno być jednak zawarte w treści podjętej uchwały, bowiem to z treści uchwały mają wynikać kompleksowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że wątpliwości co do intencji Rady budzi określenie w § 6 uchwały miesięcznej opłaty za pobyt w ośrodku, jako % stawki dziennej za pobyt w ośrodku wsparcia. W przedstawionych w ww. piśmie wyliczeniach w celu obliczenia przykładowej miesięcznej opłaty za pobyt w ośrodku stawkę dzienną pomnożono razy ilość dni pobytu, tymczasem z żadnego zapisu uchwały nie wynika, że określony % stawki dziennej stanowi opłatę za dzień pobytu, lecz w § 6 uchwały wyraźnie wskazano, że % stawki dziennej to wysokość miesięcznej opłaty.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru uchwała narusza art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP, co jest podstawą do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/119/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz