



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 3739

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.410.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 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. 609)

### stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXV/741/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców Gminy Wodzisław Śląski, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) w związku z 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 27 marca 2024 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła uchwałę nr LXXV/741/24 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców Gminy Wodzisław Śląski.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego postanowiła ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców gminy Wodzisław Śląski, przyjmując w § 2 uchwały, że:

§ 2. *Oplata za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganim obejmuje:*

1) *wszelkie koszty związane z utrzymaniem i korzystaniem z lokalu o statusie mieszkania treningowego lub wspomagane tj. koszty mediów takich jak: centralne ogrzewanie, woda zimna i ciepła, ścieki, odpady komunalne, energia elektryczna, czynsz oraz bieżąca konserwacja lokalu i jego wyposażenia,*

2) *koszty świadczonego wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomaganim.*

W Tabeli zawartej w przepisie § 3 uchwały *wysokość odpłatności* za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganim „**naliczoną w stosunku do dochodu**” – uzależniono od dochodu *osoby/rodziny w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej*

W ramach przyjętych przez Radę Miejską zasad wyodrębniono progi dochodowe o następujących przedziałach:

1. 101%-130%
2. 131%-150%
3. 151%-170%
4. powyżej 171%

Powyższym progiem dochodowym przyporządkowano wartości procentowe ponoszonej odpłatności w wysokości odpowiednio:

1. 40%,
2. 60%,
3. 80%
4. pełna odpłatność.

Następnie przepisami § 3 ust. 2-5 uchwały Rada Miejska postanowiła: 2. *Ostateczna wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym jest indywidualnie uzgadniana z osobą ubiegającą się o skierowanie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim przy uwzględnieniu kosztów określonych w § 2 pkt 1 i 2 niniejszej uchwały oraz zapisów zawartych w ust. 1. 3. Odpłatność może ulec zmianie jeśli zmianie ulegną koszty określone w § 2 pkt 1 i 2 niniejszej uchwały. 4. Odpłatność ustala się za każdy miesiąc kalendarzowy pobytu w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym. 5. W przypadku, gdy pobyt osoby nie obejmuje pełnego miesiąca kalendarzowego odpłatność oblicza się proporcjonalnie za każdy dzień pobytu, dzieląc kwotę ustaloną w oparciu o ust. 2 przez liczbę dni w danym miesiącu i mnożąc przez liczbę dni pobytu.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, dalej jako „ustawa”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy:

*1. Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym 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.*

*5. 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 wspomaganym.*

Z powołanych przepisów art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy wynika kompetencja rady gminy do ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym z uwzględnieniem generalnej zasady, iż nie ponoszą opłat z tytułu tego pobytu osoby o określonym dochodzie. Uchwała ta będzie punktem wyjściowym do ustalenia właściwej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym – czego dokonuje podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przy tym przyznany zakres usług. Ustalenie opłaty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Wpływ na treść rozstrzygnięcia ma zatem zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony, z nią bowiem organ powinien uzgodnić wysokość opłaty. Swoboda ustalenia obciążeń finansowych ograniczona jest natomiast przez uchwałę rady gminy, wydaną na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy.

Delegacja dla rady gminy, określona przepisem art. 97 ust. 5 ustawy, nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności, za wyjątkiem wynikającego z ustępu 1 tego przepisu kryterium dochodowego. Uchwała rady gminy powinna tak kształtować zasady odpłatności, by uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty (por.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r. IV SA/Wr 34/20, LEX nr 2977141). Funkcją przedmiotowej uchwały jest

umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska, kształtując w tabeli zawartej w § 3 ust. 1 uchwały zasady ustalania odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, nie zrealizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy.

Na wstępie należy zauważyć, że Rada przede wszystkim w nieprawidłowy sposób ustaliła przedziały dochodowe, od których uzależniona została odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Rada pominęła bowiem wartości: pomiędzy 100% a 101%, pomiędzy 130% a 131%, pomiędzy 150% a 151% oraz pomiędzy 170% a 171%. W konsekwencji niewiadomym jest, w jaki sposób ustalana będzie odpłatność, gdy dochód danej osoby będzie równy np. 150,5%. Pominięcie przez Radę wyżej wskazanych wskaźników – implikuje brak możliwości wskazania, czy beneficjent będzie, czy też nie będzie zobowiązany do ponoszenia odpłatności, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Tak skonstruowane zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych czynią regulacje uchwały niejasnymi i niewyczerpującymi, co narusza art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego zarzut naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP należy postawić § 3 ust. 1 uchwały w związku z brakiem jednoznacznego wskazania, do jakiej przesłanki czy będą odnosiły się przyjęte w tabeli wartości 40%, 60% i 80%. Rada Miejska – nagłówek kolumny 2 Tabeli, określającej ww. mnożniki odpłatności – zatytułowała jako: *Wysokość odpłatności naliczona w stosunku do dochodu*. Tymczasem zgodnie z § 2 i § 3 ust. 2 uchwały:

- § 2. *Opłata za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany* obejmuje:

1) *wszelkie koszty związane z utrzymaniem i korzystaniem z lokalu o statusie mieszkania treningowego lub wspomagane* tj. *koszty mediów takich jak: centralne ogrzewanie, woda zimna i ciepła, ścieki, odpady komunalne, energia elektryczna, czynsz oraz bieżąca konserwacja lokalu i jego wyposażenia,*

2) *koszty świadczonego wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany*.

- § 3. 2. *Ostateczna wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany jest indywidualnie uzgadniana z osobą ubiegającą się o skierowanie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim przy uwzględnieniu kosztów określonych w § 2 pkt 1 i 2 niniejszej uchwały oraz zapisów zawartych w ust. 1.*

Tym samym nie jest jasne, w stosunku do jakiej wartości będą naliczane powyższe wskaźniki procentowe (40%, 60% i 80%). Wobec treści sformułowania: „pełna odpłatność” (przyporządkowanego dochodowi: „Powyżej 171%”) pojawia się wątpliwość, czy będą one odnosić się do kosztów ponoszonych za pobyt w mieszkaniach czy też do dochodu.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać takie szczegółowe ukształtowanie zasad odpłatności, które uwzględniałoby zakres usług świadczonych w ośrodku wsparcia oraz w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, jak również koszt tych usług tak, aby osoby będące adresatami (użytkownikami) mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w tych jednostkach. Przepisy prawa miejscowego stanowione na podstawie upoważnienia ustawowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takich przepisów powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować bądź, jakie uprawnienia na mocy tych przepisów mu przysługują. Z kolei organ stosujący owe przepisy musi wiedzieć, w jaki sposób ma je zinterpretować. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji (zob. w tej materii: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2002 r., sygn. akt U 3/02; publ. OTK Z.U. 2002/7A/95 oraz z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; publ. OTK Z.U. 2005/8A/92). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Z przyjętych regulacji § 3 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Miejska ustaliła zasady, konstruując zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych w oparciu o stosunek dochodu osoby objętej usługami. W zależności od uzyskiwanego dochodu wysokość miesięcznej odpłatności osoby

przebywającej w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym będzie stanowiła odpowiednio: 40%, 60%, 80% i pełną odpłatność. Analiza treści tabeli prowadzi do wniosku, że Rada ustaliła konkretną wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganym, liczoną w procentach od dochodu mieszkańca. Tymczasem na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy organ stanowiący gminy nie został upoważniony do ustalenia wysokości opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, a jedynie do określenia szczegółowych zasad jej ponoszenia.

Tym samym na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy rada gminy jest obowiązana określić „szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganym”, a więc jedynie granice, w ramach których przedmiotowa opłata powinna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Nie można uznać, że szczegółowe zasady odpłatności rozumiane jako granice tych odpłatności, stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) liczone od dochodu osoby zainteresowanej.

Co istotne, zgodnie z 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. Ustalenie konkretnej stawki opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym następuje w drodze decyzji administracyjnej, każdorazowo w indywidualnej sprawie. Ponadto dla ustalenia wysokości opłaty relewantny wpływ ma zakres usług przyznany osobie kierowanej do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego. Z tych przyczyn organ stanowiący gminy upoważniony jest jedynie do określenia „szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych”, a nie do ustalania wysokości opłat ponoszonych przez osoby korzystające z przedmiotowych świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Powyższy pogląd jest spójny z orzecznictwem sądów administracyjnych. W szczególności warto zwrócić uwagę na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, że: *Wbrew bowiem obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa Rada określiła w sposób „sztywny” wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Umocowana była jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce. Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania „szczegółowych zasad” powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu.* Podobne stanowisko przyjął również WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1432/22, podkreślając że *rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie składu orzekającego, nie stanowią konkretne stawki (wskaźniki) opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak wynika z treści tabeli zawartej w załączniku do Uchwały, wysokość odpłatności ustala się jako stawkę procentową liczoną w odniesieniu do dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w procentach w stosunku do kryterium dochodowego. W ocenie składu orzekającego przyjęta w takim kształcie regulacja nie realizuje w sposób oczywisty delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 u.p.s. oraz narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.*

Dodatkowo należy podnieść, że unormowanie sztywnej wysokości opłaty za pobyt we wszystkich mieszkaniach treningowych lub wspomaganym należy uznać za niezgodne z prawem w świetle znowelizowanego art. 53 ustawy, to jest jego ustępów:

- *ust. 10a. W przypadku mieszkańca domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w domu, gminą kierującą tego mieszkańca do mieszkania treningowego lub wspomaganego, przez okres 3 lat od daty uchylenia decyzji kierującej do domu pomocy społecznej, jest gmina, która skierowała go do domu pomocy społecznej.*

- *ust. 12a. Odpłatność, o której mowa w ust. 12 pkt 4, mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.*

- ust. 12b. Różnicę pomiędzy odpłatnością, o której mowa w ust. 12 pkt 4, mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, korzystającego ze wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, a kosztem pobytu w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, pokrywa gmina kierująca do domu pomocy społecznej.

Bezwzględne ustalenie przez Radę konkretnych stawek odpłatności za pobyt w mieszkaniach, bez stosownego zastrzeżenia na rzecz odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany mieszkańca domu pomocy społecznej stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy również uznać unormowanie § 3 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym: *3. Odpłatność może ulec zmianie jeśli zmiane ulegną koszty określone w § 2 pkt 1 i 2 niniejszej uchwały.* W ocenie organu nadzoru regulacja ta prowadzi do sytuacji, w której ustalenie wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany nastąpi, poza zasadami ustalonymi niniejszą uchwałą.

Powyższe wskazuje, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia uchwały w całości.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr LXXV/741/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców Gminy Wodzisław Śląski, 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**