



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2025 r.

Poz. 3686

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.342.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 maja 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 XII/110/2025 Rady Gminy Pawłowice z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 i ust. 1a w związku z art. 2 ust. 1 i art. 53 ust. 12a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, oraz w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 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 29 kwietnia 2025 roku Rada Gminy Pawłowice podjęła uchwałę Nr XII/110/2025 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 1, ust. 1a, ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 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 stwierdzić, że Rada nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową: w odniesieniu do zasad odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych (§ 3 uchwały) i za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (§ 4 uchwały), za pobyt w mieszkaniach treningowych i wspomaganych (§ 5 uchwały) oraz za pobyt w pozostałych ośrodkach wsparcia z wyłączeniem schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (§ 6 uchwały).

W § 3 uchwały – to jest w wierszu szóstym (ostatnim) zawartej w nim tabeli Rada ustanowiła dla osób bezdomnych, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 250% ww. kryterium dochodowego, odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych w wysokości 100% dochodu tych osób, z jednoczesnym ograniczeniem wysokości odpłatności do wysokości pełnego kosztu pobytu w ww. schronisku.

W § 4 uchwały – to jest w wierszu siódmym (ostatnim) zawartej w nim tabeli Rada ustanowiła dla osób bezdomnych, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 350% ww. kryterium dochodowego, odpłatność za pobyt w w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w wysokości 100% dochodu tych osób, z jednoczesnym ograniczeniem wysokości odpłatności do wysokości pełnego kosztu pobytu w ww. schronisku.

W § 6 uchwały – to jest w wierszu piątym (ostatnim) tabeli Rada ustanowiła dla osób, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 300% kryterium dochodowego, wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w pozostałych ośrodkach wsparcia z wyłączeniem schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w wysokości 100% dochodu tych osób, z jednoczesnym ograniczeniem wysokości miesięcznej odpłatności do wysokości całkowitego kosztu pobytu w ww. ośrodkach.

Należy w tym miejscu wskazać, że choć Rada zastrzegła, iż wysokość odpłatności nie może być wyższa niż pełny koszt pobytu w ww. schroniskach, (pozostałych ośrodkach wsparcia) to nie można wykluczyć sytuacji, w której koszt pobytu w schronisku (ośrodku wsparcia) będzie na tyle wysoki, że „pochłonie” cały dochód osoby osiągającej dochód odpowiednio powyżej 250%, 350% lub 300% kryterium dochodowego. Należy w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2024 roku sygnatura akt: II SA/Gl 1283/24 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych), w którym sąd wskazał, że to pozbawiłoby takie 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 o pomocy społecznej). 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 uchwale pozwala na stwierdzenie, że poza tą określoną w § 3 i w § 4, § 6 uchwały odpowiednio w wierszu szóstym i siódmym i piątym tabeli, są one ustalane w taki sposób, iż pozostawia się świadczeniobiorcy część dochodu do jego dyspozycji. Inaczej jest w odniesieniu do osób, których dochód przekracza odpowiednio 250%, 350%, 300 % kryterium dochodowego. Ustalenie opłaty w wysokości odpowiadającej dochodom 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 przepis uchwały jest sprzeczny z art. 97 ust. 1a w związku z art. 2 ust. 1 ustawy i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa i kolejny powód do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W odniesieniu do zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, uregulowanych przepisem § 5 uchwały należy wskazać na treść przepisów art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy, zgodnie z którymi:

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 uchylecia decyzji kierującej do domu pomocy społecznej, jest gmina, która skierowała go do domu pomocy społecznej.

12a. Odpłatność, o której mowa w ust. 12 pkt 4 [odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia], mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.

Ustalając zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, Rada powinna uwzględnić zatem szczególną sytuację osób wskazanych w art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy. Tymczasem w treści analizowanej uchwały Rada nie uwzględniła powyższych przepisów, co oznacza, że osoby te poniosą odpłatność na zasadach ogólnych. Brak ustalenia szczególnych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców domu pomocy społecznej, którzy w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnują z pobytu w domu i skierowani są przez gminę do mieszkania treningowego lub wspomaganych, mieszczących się w granicach określonych przepisem art. 53 ust. 12a ustawy, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji i naruszenie art. 97 ust. 5 w zw. z art. 53 ust. 12a ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru uchwała narusza art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 oraz art. 53 ust. 12a ustawy, 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XII/110/2025 Rady Gminy Pawłowice z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy