



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 4606

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.445.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 lipca 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 XIII/76/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 13 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Koszarawa, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 1a i 5 w związku z art. 2 ust. 1, art. 53 ust. 12a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, oraz w związku z art. 2, 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 13 czerwca 2025 roku Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr XIII/76/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 13 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Koszarawa, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48, art. 48a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 czerwca 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 i za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W tym miejscu należy wskazać na uregulowanie zawarte w § 3 ust. 2 uchwały – to jest w wierszu siódmym (ostatnim) zawartej w nim tabeli oraz na uregulowanie zawarte w § 3 ust. 3 uchwały – to jest w wierszu szóstym (ostatnim) zawartej w nim tabeli. Rada w powyższych uregulowaniach uchwały ustanowiła dla osób bezdomnych przebywających w schronisku, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 250% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, wysokość odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w wysokości 100% dochodu tych osób.

Należy w tym miejscu należy wskazać, że wyznaczając odpłatność za pobyt w schronisku i schronisku z usługami opiekuńczymi osobom osiągającym dochód powyżej 250% kryterium dochodowego na poziomie 100% ich dochodu pozbawia się ich całkowicie jakichkolwiek środków, którymi mogą swobodnie dysponować. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 grudnia 2024 roku sygn akt: II SA/Gl 1283/24, 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 ust. 2 (wiersz siódmy tabeli) i ust. 3 (wiersz szósty 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 250% kryterium dochodowego. Ustalenie opłaty w wysokości odpowiadającej dochodom pozbawia świadczenioborcę 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. Jednocześnie, wysokość odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie powinna przekroczyć kwoty całkowitego kosztu pobytu w tymże schronisku, tymczasem w treści uchwały nie zawarto takiego zastrzeżenia.

Reasumując stwierdzić należy, że wskazane wyżej przepisy uchwały są sprzeczne z art. 97 ust. 1a w związku z art. 2 ust. 1 ustawy i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto naruszają przepis kompetencyjny z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ Rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z ww. przepisu ustawy, to jest nie ustaliła w sposób prawidłowy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, do czego była zobligowana. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno, w § 3 ust. 3 uchwały Rada postanowiła:

3. zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku z usługami opiekuńczymi:

<i>Lp.</i>	<i>Dochód osoby przebywającej w Schronisku, określony procentowo według kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.</i>	<i>Wysokość odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia liczona w % od ustalonego dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie</i>
<i>1</i>	<i>do 50%</i>	<i>30%</i>
<i>2</i>	<i>od 50% do 100%</i>	<i>50%</i>
<i>3</i>	<i>do 100% do 200%</i>	<i>70%</i>
<i>4</i>	<i>od 200% do 250%</i>	<i>90%</i>
<i>5</i>	<i>powyżej 250%</i>	<i>100%</i>

Należy w tym miejscu wskazać, że ustalone we wskazanej wyżej tabeli w wierszach 2, 3 i 4 (lp. 1, 2 i 3) przedziały dochodowe: *do 50%*, *od 50% do 100%*, *do 100% do 200%* częściowo się pokrywają, co powoduje, że nie jest jasne, jaką wysokość odpłatności za pobyt w schronisku z usługami opiekuńczymi mają ponosić osoby osiągające dochód mieszczący się w tychże przedziałach. (tj. czy np. osoby osiągające dochód w wysokości 50% kryterium dochodowego – powinny ponosić odpłatność w wysokości 30% czy 50% swojego dochodu; osoby osiągające dochód w wysokości do 100% kryterium dochodowego powinny ponosić dochód w wysokości 50% czy 70% swojego dochodu.).

Przy określonych przez Radę w powyższy sposób przedziałach dochodowych nie jest możliwe ustalenie wysokości odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w stosunku osób osiągających dochody mieszczące się w poszczególnych przedziałach.

Regulacja § 3 ust. 3 uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Prawidłowe i jednoznaczne określenie przedziałów odpłatności z tytułu pobytu w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Bezsprzeczne jest, w ocenie organu nadzoru, iż przyjęcie przez radę gminy uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygnatura akt: K 6/02 – orzeczenie dostępne w Internetowym Portale Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=4>) 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Konkludując, przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a tym samym narusza przepis kompetencyjny z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ Rada nie ustaliła w sposób prawidłowy zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, do czego była zobligowana. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące kolejny powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu należy wskazać na kolejne uchybienia dotyczące przedmiotowej uchwały.

W tytule, w § 1 i 2 uchwały Rada wskazuje, że ustala szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w: *mieszkaniach chronionych*. Tymczasem, delegacja zawarta w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę do ustanowienia szczegółowych zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w: *mieszkaniach treningowych lub wspomaganych*. W tym miejscu należy podkreślić, że pojęcie „mieszkań chronionych” nie obowiązuje w obecnym stanie prawnym. W ustawie o pomocy społecznej aktualnie funkcjonują pojęcia „mieszkań treningowych” i „mieszkań wspomaganych”, wprowadzone na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1693). Pojęcia te obowiązują od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. od dnia 1 listopada 2023 roku.

Tym samym, wskazane powyżej uregulowania uchwały naruszają w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie jest jasne, czy wolą Rady było ustanowienie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych i mieszkaniach wspomaganych.

W odniesieniu do zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, należy wskazać na art. 10a ustawy, który stanowi: *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.*

Kolejno, art. 12 pkt 4 ustawy stanowi: *Kontrakt mieszkaniowy ma formę pisemną i obejmuje: (...) 4) odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia (...).*

Natomiast, art. 53 ust. 12a ustawy stanowi: *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. Odpłatność tych osób nie może być wyższa niż 30% ich dochodu (i – rzecz jasna – nie może też przekraczać kwoty całkowitego kosztu pobytu). Tymczasem, w treści analizowanej uchwały Rada nie uwzględniła postanowień przywołanych powyżej przepisów, co oznacza, że osoby te poniosłyby odpłatność na zasadach ogólnych – przy założeniu, że Rada chciała ustalić odpłatność za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, a nie mieszkaniach chronionych (co opisano powyżej).

Powyższy brak stosownej regulacji w uchwale, w ocenie organu nadzoru, świadczy o nieprawidłowym wypełnieniu delegacji i stanowi istotne naruszenie art. 97 ust. 5 w związku z art. 53 ust. 12a ustawy, co zakwalifikować należy jako kolejny powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają również zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (uwagi co do nazewnictwa mieszkań wskazano powyżej), przyjęte w § 4 uchwały: *Odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala się za dany miesiąc kalendarzowy, mnożąc stawkę dziennego pobytu jednej osoby przez ilość dni faktycznego pobytu.* W § 4 uchwały Rada ustaliła odpłatność za dany miesiąc kalendarzowy jako iloczyn stawki dziennego pobytu i ilości dni faktycznego pobytu, natomiast w tabeli w § 2 uchwały wskazała sztywne kwoty miesięcznej odpłatności za pobyt, a w § 3 ust. 2 i 3 wskazała, że wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi będzie liczona jako procent od ustalonego dochodu osoby. W § 5 uchwały Rada ustaliła z kolei zasadę proporcjonalnego obliczania opłaty za pobyt w ośrodku lub mieszkaniu chronionym w przypadku, gdy pobyt nie obejmuje pełnego miesiąca (dzieląc kwotę opłaty przez liczbę dni w danym miesiącu i mnożąc liczbę dni pobytu).

Z brzmienia § 4 uchwały nie wynika, co należy przyjąć za podstawę do obliczenia wysokości odpłatności za dany miesiąc kalendarzowy tj. co stanowi *stawkę dziennego pobytu* za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu chronionym, w jaki sposób stawka ta ma być ustalana. Stawka ta nie wynika z przepisów przyjętej przez Radę uchwały, a żaden inny podmiot nie jest uprawniony do ustalania jej wysokości. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy jednoznacznie wskazuje, że to rada gminy ma wyłączną kompetencję do stanowienia norm prawnych w tym przedmiocie. Jednocześnie należy wskazać, że ustalona w § 4 uchwały zasada nie powinna być ustanawiana w oderwaniu od zasady ustanowionej w § 5 uchwały.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 4 uchwały w proponowanym przez uchwałodawcę kształcie narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, nie spełnia bowiem wymogu jasności i precyzyjności przepisu prawnego.

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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XIII/76/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 13 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przez mieszkańców Gminy Koszarawa, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz