



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 lutego 2025 r.

Poz. 1324

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.102.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 lutego 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 XIV.65.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 16 stycznia 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 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 16 stycznia 2025 roku Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr XIV.65.2025 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. 1, ust. 1a, ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 stycznia 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. Z tabeli zawartej w § 1 pkt 1 uchwały wynika, że Rada określiła wysokość odpłatności dla osób, których dochód mieści się w przedziale poniżej 100% (wiersz drugi w tabeli) i w przedziałach powyżej 100% kryterium dochodowego (wiersze od trzeciego do ósmego w tabeli). Natomiast Rada nie ustaliła wysokości odpłatności dla osób bezdomnych posiadających dochód w wysokości równej 100% kryterium dochodowego – w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Rada nie zrealizowała zatem tego, do czego była zobowiązana, tj. nie ustaliła w sposób kompleksowy wysokości odpłatności, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego – czyli jest niższy lub równy kwocie kryterium dochodowego – w sytuacji skierowania osoby do schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Powyższe uchybienie prowadzi do stwierdzenia, że Rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi powód dla wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Kolejno, należy wskazać na uregulowanie zawarte w § 1 pkt 1 uchwały – to jest w wierszu ósmym (ostatnim) zawartej w nim tabeli. Rada ustanowiła dla osób bezdomnych, których wysokość dochodu mieści się w przedziale powyżej 600% ww. kryterium dochodowego, odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i 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. schroniskach.

Należy w tym miejscu wskazać, że choć Rada zastrzegła, iż wysokość odpłatności nie może być wyższa niż pełny koszt pobytu w ww. schroniskach, to nie można wykluczyć sytuacji, w której koszt pobytu w schronisku będzie na tyle wysoki, że „pochłonie” cały dochód osoby bezdomnej osiągającej dochód powyżej 600% 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 bezdomne 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 § 1 pkt 1 uchwały w wierszu ósmym 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 600% kryterium dochodowego. Ustalenie opłaty w wysokości odpowiadającej dochodowi 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.

Kolejno, organ nadzoru zwraca uwagę na uregulowanie zawarte w § 1 pkt 2 uchwały, w którym ustalono odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, z wyłączeniem osób o których mowa

w pkt 1 – czyli osób bezdomnych skierowanych do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Jednak należy zauważyć, że z treści całej analizowanej uchwały wynika, że wolą Rady było uregulowanie innych – niż zasady ogólne zawarte w § 1 pkt 2 uchwały – zasad ustalania odpłatności dla uczestników Klubu Seniora w Gminie Ślemień, jak również dla osób, które w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnują z pobytu w domu pomocy społecznej (co jest zgodne z art. 53 ust. 12a ustawy). W związku z tym ustanowione w § 1 pkt 2 uchwały wyłączenie odnoszące się do osób, o których mowa w pkt 1, należałoby rozszerzyć również o osoby, o których mowa w pkt 3 i 4 tego paragrafu. Powyższy zabieg przyczyni się do zwiększenia komunikatywności aktu.

Następnie, zgodnie z treścią przepisu zwartego w § 1 pkt 3 w tabeli w wierszu pierwszym w kolumnie drugiej, dla osób, które w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnują z pobytu w domu pomocy społecznej, wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ma być liczona jako procent od stawki miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany. Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że nie można wykluczyć sytuacji, w której kwota obliczona jako procent – 15% lub 25% – od stawki miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniu będzie na tyle wysoka, że przekroczy 30% dochodu ww. osób osiągających dochód mieszczący się w przedziałach: powyżej 100% do 350% i powyżej 350% (wiersz trzeci i czwarty tabeli zawartej w § 1 pkt 3 uchwały). Tymczasem z art. 53 ust. 12a w związku z ust. 10a i ust. 12 pkt 4 ustawy wynika, że odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany będącej mieszkańcem domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w tym domu nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.

Z analizowanego postanowienia uchwały nie wynika zatem, aby mieszkaniec domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w domu (a gmina kieruje tego mieszkańca do mieszkania treningowego lub wspomagane) miał ponosić za wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomagany odpłatność nie wyższą niż 30% swojego dochodu. Brak zastrzeżenia w treści uchwały, że odpłatność za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany mieszkańca domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w tym domu, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby, świadczy o tym, że Rada nie uregulowała w sposób prawidłowy i kompleksowy materii odnoszącej się do powyższych osób, co stanowi w ocenie organu nadzoru nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i istotne naruszenie art. 97 ust. 5 w związku z art. 53 ust. 12a ustawy, stanowiące kolejny powód do wyeliminowania uchwały w całości.

Nadto, za naruszający zasady prawidłowej legislacji, a co za tym idzie, naruszający art. 2 Konstytucji, należy zakwalifikować przepis zawarty w § 1 ust. 6 uchwały, który stanowi, że: *Osoby, które w danym miesiącu kalendarzowym, nie korzystały ze wsparcia w Klubie Seniora nie ponoszą za ten miesiąc odpłatności ustalonej w § 1 pkt. 4.* Rada upoważniona została do ustalenia zasad odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia. W sytuacji, w której osoba nie korzysta ze wsparcia w klubie seniora (będącego ośrodkiem wsparcia – jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu) nie jest możliwe naliczenie odpłatności za pobyt w tymże ośrodku. Zatem przywołany wyżej przepis uchwały należy ocenić jako posiadający charakter wyłącznie informacyjny, pozbawiony charakteru normatywnego, podczas gdy w treści aktów prawa miejscowego, do jakich należy przedmiotowa uchwała, nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym.

W tym miejscu należy również wskazać, że sposób zredagowania uchwały także powinien być zgodny z przywołaną wyżej zasadą przyzwoitej legislacji wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP. Na zasadę tą składa się szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasady redagowania aktów prawa miejscowego zostały uregulowane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”. Zasady podziału aktów prawa miejscowego na jednostki redakcyjne reguluje w szczególności § 124 w związku z § 143 ZTP, z którego wynika, że podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Analizowana uchwała została w sposób błędny podzielona na jednostki redakcyjne (w § 1 numeracja ustępów zaczyna się od numeru 4, a wyliczenie punktów od 1 do 4, w których znajdują się tabele, nie zostało poprzedzone ustanowieniem ustępu), co wpływa na komunikatywność aktu i może utrudniać powołanie się na poszczególne regulacje na etapie jego stosowania, jak również dokonanie zmian poszczególnych regulacji.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. 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 XIV.65.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 16 stycznia 2025 r. w sprawie: ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i 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