



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 1069

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.101.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXV/1025/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zasad i 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. 97 ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa” i art. 7 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 21 grudnia 2023 roku Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LXV/1025/2023 w sprawie zasad i 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 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 roku.

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

Zgodnie z 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.* W treści przepisów art. 51 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy uregulowano, iż *ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy. Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych.*

Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy *opłatę 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.*

Zgodnie zaś z przepisem art. 97 ust. 1a ustawy *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.

Trzeba podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przepisem § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada określiła odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych według tabeli nr 1 oraz za pobyt w Klubie Seniora według tabeli nr 2.

Tabela nr 1 obejmuje pobyt w ośrodkach wsparcia, a zatem również w schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, o których mowa w art. 97 ust. 1a ustawy. Te bowiem, zgodnie z art. 51 ust. 4 i ust. 5 ustawy, stanowią ośrodek wsparcia.

W tabeli nr 1, wiersz 2 Rada przyjęła, że pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób do 100% kryterium dochodowego z art. 8 ustawy o pomocy społecznej jest bezpłatny. Zdaniem organu nadzoru w stosunku do osób bezdomnych skierowanych do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, powyższe nastąpiło z naruszeniem art. 97 ust. 1a ustawy.

W art. 97 ust. 1 ustawy przewidziano ustawowe zwolnienie z ponoszenia opłat, które w myśl ust. 1a nie ma zastosowania wobec osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Zatem przepis art. 97 ust. 1a ustawy w sposób wyraźny wyklucza całkowite zwolnienie z odpłatności w przypadku osób bezdomnych – tych świadczeniobiorców nie obowiązuje ustawowe zwolnienie z opłaty za pobyt w schronisku. Ustawodawca uzależnił wysokość przedmiotowej opłaty od dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska oraz wskazał maksymalną wysokość opłaty. *Ratio legis* powyższych przepisów sprowadza się do rezygnacji z zapewnienia darmowego pobytu w wymienionych wyżej ośrodkach wsparcia, w sytuacji gdy świadczeniobiorca posiada jakikolwiek dochód. Przy dochodach nieprzekraczających kryteriów wskazanych w art. 8 ust. 3 ustawy opłaty mają jedynie wymiar symboliczny i nie stanowią istotnego źródła pokrycia kosztów prowadzenia placówek. Mają jednak istotny wymiar edukacyjny związany ze specyfiką grupy, której świadczone jest wsparcie. Ich zadaniem jest przeciwdziałanie uzależnianiu się osób bezdomnych od całkowicie darmowego schronienia oraz uświadamianie odpowiedzialności, także finansowej, za własny los (por. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”*, VIII kadencja, druk sejm. nr 1638; Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, opubl. WKP 2023). Ponadto należy zwrócić uwagę, że art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, jednakże nie upoważnia do określania zwolnień od odpłatności. Zatem, w myśl ww. przepisów, Rada Miasta nie jest uprawniona do zwolnienia, na mocy przedmiotowej uchwały, osób bezdomnych od opłaty za pobyt w schronisku, co uczyniła w wierszu 2 tabeli nr 1 zamieszczonej w § 1 ust. 1 uchwały. Rada zobligowana jest do ustalenia zasad ponoszenia tej odpłatności, uwzględniając limity określone w art. 97 ust. 1a ustawy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustalenie odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych lub w schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi powinno nastąpić, stosownie do art. 97 ust. 1a ustawy, w oparciu o dochód osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie, a nie w oparciu o miesięczny koszt pobytu osoby w ośrodku wsparcia, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada naruszyła art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1a ustawy i art. 7 Konstytucji RP poprzez zwolnienie z odpłatności osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, której dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, do którego to zwolnienia Rada nie była upoważniona, a także poprzez uzależnienie wysokości odpłatności dla ww. osób od kosztu pobytu w schronisku, a nie ich dochodu.

Powyższe naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa również inne uchybienia w przedmiotowej uchwale.

W tabeli nr 1 i tabeli nr 2 zamieszczonych w § 1 ust. 1 uchwały przyjęto, że osoba osiągająca do 100% kryterium dochodowego z art. 8 ustawy nie ponosi odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomagany. Regulacja ta stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 1 ustawy (w zakresie dotyczącym ośrodków wsparcia innych niż schronisko dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi). Zgodnie z treścią tego przepisu *opłatę 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*. Co więcej, kwestionowana regulacja wykracza poza delegację z art. 97 ust. 5 ustawy, albowiem nie stanowi ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wskazana w tej regulacji grupa podmiotów w ogóle takiej odpłatności nie ponosi. Regulacja winna być zatem oceniona, jako istotnie naruszająca art. 97 ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wskazać również należy na redakcję § 1 ust. 1 uchwały. Rada w tabeli nr 1 ustaliła odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia, bez jakichkolwiek wyłączeń, natomiast w tabeli nr 2 odpłatność za pobyt w Klubie Seniora, co oznacza, że zasady odpłatności za pobyt w Klubie Seniora reguluje zarówno tabela nr 1, jak i tabela nr 2. Powyższe godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę jasności i pewności prawa. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wskazać należy, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane 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 (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Dalej, w § 1 ust. 3 uchwały Rada przyjęła: *Zakres usług w ośrodkach wsparcia obejmuje miejsce pobytu i inne usługi świadczone w zależności od rodzaju placówki przy czym podstawowy zakres usług świadczonych w Klubie Seniora obejmuje usługi: opiekuńcze, aktywizujące, socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, aktywności ruchowej, sportowo-rekreacyjne, terapii zajęciowej, wsparcie psychologa ,pracownika socjalnego*.

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Rada na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy upoważniona jest wyłącznie do określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, nie zaś zakresu usług świadczonych w ośrodkach wsparcia, co uczyniła w ww. regulacji uchwały. Rada naruszyła zatem art. 97 ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

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 Opolu 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXV/1025/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zasad i 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**