



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 442/VII/2018 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schroniskach dla bezdomnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2018 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 95 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 48a ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2017 r. poz. 1769 ze zm.), Rada Gminy Kłodzko podjęła uchwałę Nr 442/VII/2018 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schroniskach dla bezdomnych, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 czerwca 2018 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W treści przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kłodzko określiła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt osób bezdomnych z terenu Gminy Kłodzko w schroniskach dla osób bezdomnych, uzależniając wysokość opłaty do dochodu.

Na wstępie należy zauważyć, że uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Rada zobowiązana jest zatem wskazać w uchwale okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. Kryteria, którymi ma się kierować podejmując decyzje w powyższym zakresie. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Wskazać należy także, że odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do schroniska. Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia w schronisku dla osób bezdomnych. Bez względu na to, czy: 1) gmina sama prowadzi schronisko dla osób bezdomnych i ponosi koszty jego prowadzenia, 2) na mocy porozumienia międzygminnego kieruje osoby bezdomne do schroniska dla osób bezdomnych prowadzonego przez inną gminę i partycypuje w kosztach realizacji zadania zapewnienia schronienia osobom go pozbawionym, 3) zleca prowadzenie schroniska organizacji pozarządowej i udziela dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji tego zadania, 4) korzysta z usług świadczonych przez podmiot niepubliczny i kupuje usługę zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych – opłaty, jakie

pobiera od osób skierowanych do schroniska, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

Przechodząc do analizy uchwały, wskazać należy, iż uchwała Rady Gminy Kłodzko nie realizuje upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, gdyż po pierwsze zamiast określić jedynie granice odpłatności, w uchwale określono w sposób sztywny wysokość opłaty, po drugie w uchwale nie zawarto wysokości stawki dobowej, umożliwiającej wyliczenie kosztu pobytu osoby kierowanej do schroniska.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kłodzko ustaliła w sposób „sztywny” (w formie tabeli) wysokość odpłatności za pobyt osób bezdomnych z terenu Gminy Kłodzko w schroniskach dla osób bezdomnych, uzależniając wysokość opłaty do dochodu. Jednakże na podstawie powołanego przepisu Rada Gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie Rady wyłącznie w przedmiocie ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Te „szczegółowe zasady” nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie. W szczególności nie mogą pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczegółowe zasady, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowią konkretne, sztywne stawki opłat (wyrażone w %) i uzależnione od wysokości dochodu.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 629/13), dotyczącym opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym: *„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”*.

Zatem - jak już wcześniej wskazano - Rada nie została upoważniona do określenia wysokości opłaty za usługi świadczone przez ośrodki wsparcia, ale do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Wskazując na kolejne naruszenie, dotyczące braku określenia w uchwale stawki dobowej zauważyć należy, że zgodnie §3 uchwały „Miesięczna opłata za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych stanowi iloczyn dobowej stawki za pobyt obowiązującej w danym schronisku, liczby dni pobytu oraz wskaźnika odpłatności w %, o który mowa w tabeli określonej w § 2.”. W uchwale nie określono jednak stawki dobowej opłaty, umożliwiającej wypełnianie upoważnienia ustawowego do określenia zasad odpłatności.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać takie szczegółowe ukształtowanie zasad odpłatności, które uwzględniłoby także stawkę bazową opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych tak, aby osoby będące adresatami (użytkownikami) mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w tych jednostkach. Regulacja uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

Wskazać należy równocześnie, że nie jest możliwe różnicowanie w uchwale stawek opłat w zależności od tego, do którego schroniska dla osób bezdomnych trafia świadczeniobiorca. Uchwała określająca wysokość opłaty nie może być przedmiotowo ograniczona do opłat pobieranych w przypadku kierowania świadczeniobiorcy do schroniska prowadzonego przez gminę, w imieniu której wydawana jest decyzja o skierowaniu. W przypadku, gdy schronisko dla osób bezdomnych prowadzi inny podmiot, obowiązują te same zasady odpłatności. Konieczność dokonania rozliczeń między gminą kierującą a innym podmiotem nie może zaś decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem są zatem takie regulacje, które stawkę opłaty ponoszonej przez osobę bezdomną wiążą ze stawką

odpłatności za pobyt w schronisku, jaką ponosi gmina (tj. stawką za pobyt obowiązującą w danym schronisku).

Ustawa wskazuje co prawda, że przy ustalaniu wysokości opłaty należy uwzględnić zakres przyznanych usług, należy jednak zwrócić uwagę, że przepis ten nie odnosi się wyłącznie do schronisk dla osób bezdomnych, ale do większości ośrodków wsparcia oraz do mieszkań chronionych. Uwzględnia on zatem różnorodną specyfikę tych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W odniesieniu do schronisk dla osób bezdomnych występuje zaś daleko posunięta standaryzacja usług. Każde schronisko dla osób bezdomnych jest ustawowo zobowiązane do zapewnienia tymczasowego schronienia oraz usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Ponadto standaryzacja świadczonych usług wynika również z Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. z 2018 r. poz. 896) na mocy którego każde schronisko – między innymi – świadczy usługi przez cały rok przez 7 dni w tygodniu, zapewnia możliwość całodobowego przebywania w schronisku oraz miejsce do spania w ogrzewanym pomieszczeniu, zapewnia możliwość spożycia posiłku oraz dostęp do pomieszczenia kuchennego umożliwiającego samodzielne przygotowanie posiłku i gorącego napoju, umożliwia skorzystanie z prysznica oraz wymiany, dezynfekcji, dezynsekcji, prania i suszenia odzieży, a także zapewnia informację o dostępnych formach pomocy. Oznacza to, że zakres usług świadczonych przez każde ze schronisk dla osób bezdomnych w ramach realizacji zadania zapewnienia schronienia jest zbliżony, a tym samym różnicowanie odpłatności w zależności od tego, do którego ze schronisk skierowany zostanie świadczeniobiorca, nie znajduje uzasadnienia. Uwzględnienie ewentualnych preferencji osoby ubiegającej się o świadczenie – w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru schroniska, do którego zostanie ona skierowana – jeżeli wiąże się z nimi potencjalnie różne obciążenia dla gminy, może być połączone z ustaleniem odpowiedniej wysokości opłaty w ramach istniejącego luzu decyzyjnego (i „negocjacyjnego”), jaki zgodnie z art. 97 ust. 1 stawy o pomocy społecznej musi zapewniać uchwała.

W związku z powyższym, w uchwale określającej szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schroniskach dla osób bezdomnych, oprócz określonych widelkowo wysokości odpłatności, uzależnionych od dochodu, należy także określić stawkę bazową opłaty za pobyt w schronisku, umożliwiającą konkretne wyliczenie wysokości opłaty za pobyt, w granicach zakreślonych w przedziale dochodowych. Mając jednocześnie na uwadze, że konkretną opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak