WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.161.14.2019.MS2

Wrocław, 22 listopada 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 122/2019 Rady Miejskiej w Zgorzelcu z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie osobom i rodzinom tego pozbawionym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zgorzelcu w dniu 29 października 2019 r. podjęła uchwałę Nr 122/2019 Rady Miejskiej w Zgorzelcu w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielone schronienie osobom i rodzinom tego pozbawionym, dalej „uchwała".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym natuszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) - dalej u.p.s., polegającym na braku określenia stawki bazowej za pobyt w schronisku dla bezdomnych i w schronisku z usługami opiekuńczymi.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 u.p.s. Przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Miejskiej realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy. Odpłatność, o której mowa w art. 97 ust. 1 i ust. 5 u.p.s. jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do mieszkania. Opłata jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. zobowiązuje bowiem radę miejską do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do mieszkania chronionego uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu osobę uchwała winna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się winien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

W kontrolowanej uchwale Rada Miejska w Zgorzelcu nie okresliła wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w schronisku dla bezdomnych oraz w schronisku z usługami opiekuńczymi. Jedynie w tabeli w § 3 uchwały wskazano, że procentowa odpłatność odnosi się do średniego dobowego kosztu utrzymania osoby bezdomnej. Tymczasem rzeczywisty koszt nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasad ponoszenia odpłatności. Zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas

dokonywania uzgodnień w zakresie określenia ostatecznej wysokości odpłatności, na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby kierowanej do schroniska. Przedmiotem regulacji powinna być przede wszystkim bazowa (np. dobowa, miesięczna) stawka opłaty. Jest to obligatoryjny element uchwały. Pomimo że w delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego nie wskazano *expressis verbis* konieczności zawarcia w nim takiego ustalenia, to jednak ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w schronisku dla bezdomnych. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie nastepowało wyliczenie opłaty za pobyt, może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia).

Bez względu na to, czy: 1) gmina sama prowadzi schronisko dla osób bezdomnych (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) i ponosi koszty jego prowadzenia, 2) na mocy porozumienia międzygminnego kieruje osoby bezdomne do schroniska 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 – opłaty, jakie pobiera od osób skierowanych do schroniska, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

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. Z kolei każde schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi zapewnia osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz usługami ukierunkowanymi na wzmacnianie aktywności społecznej, w miarę możliwości wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Poza usługami świadczonymi przez schronisko dla osób bezdomnych, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi ma również zapewniać usługi opiekuńcze, umożliwić spożycie posiłku w pokoju mieszkalnym, a w razie potrzeby karmienie. Gwarantować ma opiekę higieniczną i niezbędną pomoc w załatwieniu spraw osobistych, a także zapewniać pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych. W miarę potrzeby ma również zapewniać pomoc w myciu, kąpaniu i ubieraniu. Oznacza to, że zakres usług świadczonych przez każde ze schronisk dla osób bezdomnych oraz – odrębnie – każde ze schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w ramach realizacji zadania zapewnienia schronienia jest zbliżony. Uwzględnienie ewentualnych preferencji osoby ubiegającej się o świadczenie, a także możliwość korzystania z ponadstandardowych usług – w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru schroniska, do którego zostanie ona skierowana – jeżeli wiążą się z nimi potencjalnie różne obciążenia dla gminy, może być połączone z ustaleniem odpowiedniej wysokości opłaty w ramach istniejącego luzu decyzyjnego (i „negocjacyjnego"), jaki musi zapewniać uchwała.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w schronisku dla bezdomnych oraz w schronisku z usługami opiekuńczymi jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 u.p.s. stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto, należy wskazać, że w § 6 kontrolowanej uchwały wprowadzono możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w schronisku. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja nie stanowi zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) odstąpienie od pobierania opłaty. Ustalenie zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w schronisku nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s.W tym zakresie należy odróżnić regulację z art. 97 ust. 5 od chociażby regulacji dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze (art. 50 ust.6), gdzie ustawodawca wprost postanowił o możliwości ustalenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Tym samym regulacja § 6 jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 u.p.s. stanowi istotne naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

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 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa