



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LV/520/23 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXI/240/20 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielenie wsparcia w postaci tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych i schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę nr LV/520/23 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXI/240/20 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielenie wsparcia w postaci tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych i schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, poprzez nieokreślenie stawki bazowej opłaty w sposób jednoznaczny.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyłą wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy 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 5 ustawy jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego beneficjenta pomocy społecznej z podmiotem kierującym tę osobę do danego ośrodka wsparcia. 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 ustawy zobowiązuje radę gminy 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 ośrodka wsparcia uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia uchwała powinna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Trzebnicy dokonała zmian w uchwale nr XXI/240/20 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za udzielenie wsparcia w postaci tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych i schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w zakresie jej § 2 ust. 2, określającego

wysokość miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Rada Miejska w Trzebnicy wprowadziła zapis, zgodnie z którym §2 ust. 2 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: „Stawka miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wynosi do 3600 zł.”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska, posługując się określeniem „do”, nie określiła w sposób jednoznaczny wysokości stawki bazowej (miesięcznej) za pobyt w ośrodku wsparcia. Rada określiła bowiem wysokość miesięcznej opłaty za pobytu w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w formie przedziału ustalając jej maksymalny poziom w wysokości 3600 zł.

W kontekście powyższego warto przypomnieć, że rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w ośrodku wsparcia nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas dokonywania uzgodnień z osobą kierowaną w zakresie określenia ostatecznej wysokości odpłatności, na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnego beneficjenta tego rodzaju wsparcia. Przedmiotem regulacji powinna być przede wszystkim bazowa (np. dobowo, 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 ośrodku wsparcia. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie następowało 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).

Wskazane w uchwale zmieniającej wysokości maksymalnej stawki, a więc przedziału wysokości stawki, nie wypełnia w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. W takim bowiem przypadku to inny organ, niż Rada Gminy, będzie ostatecznie podejmował decyzje odnośnie stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia, jakim jest schronisko dla osób bezdomnych.

Trzeba mieć także na względzie, że bez względu na koszty prowadzenia ośrodka wsparcia opłaty, jakie gmina pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w ośrodku wsparcia. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim ośrodku, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia miejsca w ośrodku wsparcia nie może być neutralne dla budżetu gminy. Nie jest to jednak konstatacja, która mogłaby być w jakikolwiek sposób zaskakująca, bowiem całość świadczeń pomocy społecznej ma charakter redystrybucyjny i nie sposób oczekiwać, by osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej (nawet jeżeli posiada względnie wysoki dochód) ponosiła pełny koszt udzielanej jej pomocy. Taki sposób finansowania świadczeń już z samej definicji nie byłby pomocą społeczną. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobycem w ośrodku wsparcia ponosi gmina.

Równocześnie to, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do ośrodka wsparcia, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. Przy ustalaniu zasad odpłatności organ stanowiący gminy powinien kierować się zatem zasadą pomocniczości widzianą jako partycypacja osoby korzystającej z usług pomocy społecznej w kosztach udzielanych jej świadczeń. Jest to stan pożądaný w ramach podstawowych celów jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do ośrodka wsparcia nie może być uzależniana od rzeczywistych kosztów, jakie gmina poniesie w związku z realizacją swojego zadania, gdyż to nie na świadczeniobiorcy ciążyć ma odpowiedzialność za zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę. Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Schronisko dla osób bezdomnych jest bowiem świadczeniem z pomocy społecznej.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty – przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale – następuje indywidualnie. Elementem stawki opłaty ustalonej przez radę gminy nie może być zatem stawka bazowa określona jedynie jako jej wartość maksymalna.

Z uwagi na konieczność stwierdzenia nieważności przepisu § 1 uchwały, który stanowi istotę uchwały nr LV/520/23, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec 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 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.

II Wicewojewoda
Dolnośląski

Bogusław Szpytma