



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 LXXVII/670/23 Rady Miejskiej Głogów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach: treningowym i wspomaganim, prowadzonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Głogowie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXVII/670/23 w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach: treningowym i wspomaganim, prowadzonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Głogowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 4 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały nr LXXVII/670/23 organ nadzoru stwierdził, że uchwała w sposób istotny narusza art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) zwanej dalej także ustawą, poprzez powiązanie odpłatności za pobyt w mieszkaniach: treningowym i wspomaganim z kosztami utrzymania mieszkania chronionego nie zaś ze stawkami odpłatności za pobyt odpowiednio w mieszkaniach: treningowym i wspomaganim, określonymi w §3 uchwały.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach: treningowym i wspomaganim 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 szczególowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Miasta 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 tą osobą do danego ośrodka wsparcia. Oplata jest wnoszona na rzecz miasta i nie wiąże się z kosztami, jakie miasto ponosi w związku z zapewnieniem schronienia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje radę miasta do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do mieszkania treningowego lub wspomagane 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 Głogowie określiła co prawda wysokość stawki bazowej (za dzień) za pobyt w mieszkaniach treningowym i wspomaganim, jednakże z treści uchwały nie można powiązać tych stawek z wysokością opłaty za pobyt w tych mieszkaniach. Zgodnie z §2 uchwały: „1. Pobyt osoby

skierowanej do mieszkania treningowego lub wspomaganego jest odpłatny, za wyjątkiem osób, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. 2. Wysokość miesięcznej odpłatności i okres pobytu ustala Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Głogowie w uzgodnieniu z osobą, której przyznano pobyt w mieszkaniu wspomaganym lub treningowym, uwzględniając jej sytuację życiową, zgodnie z warunkami określonymi w ust. 3. 3. Osoby zamieszkujące w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, których miesięczny dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy, zobowiązane są do ponoszenia kosztów jego utrzymania, proporcjonalnie do swoich dochodów, zgodnie z tabelą. W tabeli zaś przedziały procentowego kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz osoby w rodzinie powiązane z przedziałami wysokości odpłatności w procentach w stosunku do miesięcznego kosztu utrzymania mieszkania chronionego. Na podstawie §3 uchwały odpłatność za 1 dzień pobytu w mieszkaniu treningowym wynosi 16,00 zł, a odpłatność za 1 dzień pobytu w mieszkaniu wspomaganym wynosi 75,00 zł., przy czym zgodnie z ust. 3 i ust. 4 odpłatność ustala się za każdy miesiąc faktycznego pobytu w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, a w przypadku pobytu obejmującego niepełny miesiąc, odpłatność jest ustalana proporcjonalnie do ilości dni pobytu w danym miesiącu. W uchwale nie powiązano więc odpłatności ze stawką odpłatności za dzień pobytu, ale z kosztami miesięcznego utrzymania mieszkania chronionego. Odpłatność jest więc oblicza w oparciu o koszt utrzymania mieszkania chronionego, nie zaś w powiązaniu do stawek dziennej odpłatności określonej w §3 uchwały.

Zauważyć należy ponadto, że ustawa nie posługuje się pojęciem mieszkanie chronione, które zostało zastąpione nowelizacją ustawy o pomocy społecznej (ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2023 r. poz. 1693) pojęciami mieszkanie treningowe i mieszkanie wspomagane. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej: „Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mieszkania chronione są obowiązane do przekształcenia tych mieszkań w mieszkania treningowe lub mieszkania wspomagane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”. Ustawa weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Organ nadzoru wskazuje, że rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w mieszkaniu treningowym, czy wspomaganym nie powinien mieć wpływu na ustalone 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 miasta 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 stawka opłaty. Jest to obligatoryjny element uchwały. Jednakże prawidłowo ustalana stawka bazowa uchwały, w przypadku braku powiązania jej z wysokością opłaty za pobyt nie realizuje prawidłowo upoważnienia ustawowego do określenia zasad odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych i treningowych. 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.

Bez względu na koszty prowadzenia mieszkań wspomaganych i treningowych czy innego ośrodka wsparcia opłaty, jakie miasto pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, są niezależne od kosztów ponoszonych przez miasto w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych nie ma charakteru refinansowania wydatków miasta związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w mieszkaniach wspomaganych i treningowych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim mieszkaniu, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez miasto na zapewnienie miejsca (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia miejsca w mieszkaniach wspomaganych i treningowych nie może być neutralne dla budżetu powiat. 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 powiat 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 pobytym w mieszkaniach wspomaganych i treningowych ponosi miasto.

Równocześnie to, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do mieszkań wspomaganych i treningowych, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. Przy

ustalaniu zasad odpłatności organ stanowiący miasta powinien kierować się zatem zasadą pomocniczości widzianą jako partycypacja osoby korzystającej z usług pomocy społecznej w kosztach udzielanych jej świadczeń. Jest to stan pożądany w ramach podstawowych celów jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do mieszkań wspomaganych i treningowych nie może być uzależniana od rzeczywistych kosztów, jakie miasto poniesie w związku z realizacją swojego zadania, gdyż to nie na świadczeniobiorcy ciąży ma odpowiedzialność za zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Mieszkania wspomagane i treningowe są bowiem świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. "n" ustawy). Ta forma pomocy społecznej przygotowuje pod opieką specjalistów osoby przebywające w mieszkaniach wspomaganych i treningowych do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaga te osoby w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2 ustawy) i „świadczy się usługi bytowe w postaci miejsca całodobowego pobytu oraz odpowiednio usługi, o których mowa w § 3 i § 4 oraz pracę socjalną - dostosowane do indywidualnych potrzeb mieszkańców” (§ 2 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2354). Świadczenie rzeczowe w postaci mieszkania chronionego należy zatem rozpatrywać kompleksowo.

Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu treningowym i wspomagany wydawana jest po dokonaniu ustaleń między podmiotem kierującym do tej formy wsparcia, podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane oraz osobą ubiegającą się o pobyt w tym mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym, zwanych dalej „kontraktem mieszkaniowym” (art. 53 ust. 11 ustawy). Uzgodnienia te dotyczą także odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia (art. 53 ust. 12 pkt 4 ustawy).

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty - przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale - następuje indywidualnie. Uchwała powinna określać jedynie bazową stawkę, w oparciu o którą ustalana jest opłata, a także maksymalny (ewentualnie też minimalny) poziom odpłatności skorelowany z wysokością dochodu (co mieści się w kompetencji prawodawczej do ustanowienia zasad, którymi zobowiązany będzie kierować się podmiot kierujący konkretną osobę do mieszkań treningowych i wspomaganych). Jednakże poziom odpłatności za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany musi odnosić się do wysokości stawki bazowej, określonej w uchwale, nie zaś do kosztu utrzymania mieszkania chroniącego (jak to zostało określone w tabeli z §2 ust. 3 uchwały). Finalnie ustalenie odpłatności jest uprawnieniem podmiotu kierującego do mieszkania treningowego lub wspomagane (przy realizacji którego podmiot ten musi uwzględnić nie tylko stan prawny, lecz także stan faktyczny, w jakim znajduje się osoba kierowana), które realizowane jest we współdziałaniu z osobą kierowaną, gdyż odpłatność musi być uzgodniona ze świadczeniobiorcą.

Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjąć, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany, to niedopuszczalne jest określenie zasad odpłatności w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 ustawy mogące powodować "przekształcenie" owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru powiązanie odpłatności z kosztami utrzymania mieszkania chronionego nie zaś ze stawką odpłatności, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam 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.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń