



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 XXXIX/313/24 Rady Gminy w Platerówce z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Platerówce na sesji w dniu 25 marca 2024 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/313/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §2 i §3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na określeniu w sposób sztywny wysokości odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi;
- §4 ust. 1 i ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy polegającym na nieokreśleniu stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych lub wspomaganych oraz schroniskach dla osób bezdomnych;
- §5 i §6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Platerówce, działając na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

I

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 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 ośrodka wsparcia i mieszkania treningowego lub wspomaganego uchwałą powinna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Z kolei podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia i mieszkania treningowego lub wspomaganego uchwałą powinna określić reguły

postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej.

Rada Gminy w Platerówce, określając zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, z wyłączeniem schronisk dla osób bezdomnych i schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, oraz w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w tabeli zawartej w §2 uchwały, określiła procentową wysokość odpłatności za pobyt w ww. ośrodkach i mieszkaniach uzależnioną od wysokości osiąganego dochodu. W prawej kolumnie określono sztywne procentowe wartości odpłatności.

Analogiczną regulację wprowadzono w §3 uchwały określając zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W tym miejscu wskazać należy, że w myśl ustawowego przepisu upoważniającego do podjęcia uchwały Rada Gminy ustala 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 „szczełowe 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 i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że rada gminy nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczełowe 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 odpłatności, wyrażone jako procent dochodu osoby kierowanej. Taki sposób ustalenia wysokości odpłatności ogranicza ustawowo gwarantowany zakres uznania podmiotu kierującego w świetle art. 97 ust. 1 ustawy, a przede wszystkim przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którymi rada gminy powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

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 „szczełowych 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 uchwałodawczy 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 gminy została upoważniona do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrodka pomocy społecznej w postaci określenia zasad odpłatności, umożliwiających zrealizowanie wytycznych ustawodawcy, zawartych w art. 97 ust. 1 ustawy. Tym samym, prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy powinna w przedmiotowym przypadku określać procentową wysokość odpłatności, w postaci przedziałów. Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, że ustalona w przedziałach procentowa wysokość odpłatności nie może być ustalona jako procent dochodu osoby kierowanej. W takim bowiem przypadku odpłatność uzależniona jest wyłącznie od wysokości dochodów osiągniętych przez konkretną osobę i w żadnym wypadku nie uwzględnia przyznanego zakresu usług.

Pamiętać w tym miejscu należy, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

II

W toku badania legalności uchwały nr XXXIX/313/24 Rady Gminy w Platerówce organ nadzoru stwierdził ponadto, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy nie określiła wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

W §4 ust. 1 uchwały ustalono: „Stawka odpłatności dziennego pobytu osoby w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia, zakres oferowanych usług, zasady regulowania odpłatności ustalane będą na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy gminą Platerówka a podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane i ośrodek wsparcia, na terenie którego przebywa osoba bezdomna”. Zgodnie z ustępem 2: „Odpłatność osoby kierowanej nie może przekraczać kosztów pobytu w mieszkaniu chronionym treningowym lub wspomaganim i ośrodku wsparcia”.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że błędnie wskazano na stawkę odpłatności dziennego pobytu w mieszkaniach chronionych, które obecnie na gruncie ustawy o pomocy społecznej już nie funkcjonują i zostały zastąpione mieszkaniami treningowymi i wspomaganimi.

Niezależnie od powyższego, taki sposób ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, nie znajduje umocowania prawnego. Przede wszystkim wskazać należy, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby kierowanej do takiego miejsca. Wyraźne zaznaczenie w przepisie kompetencyjnym, że ustalone zasady mają być „szczegółowe” powinno wskazywać, że regulacja przyjęta przez organ jednostki samorządu terytorialnego musi zawierać rozwiązania o daleko posuniętej konkretności.

Przedmiotem regulacji musi być przede wszystkim bazowa (np. dobową, miesięczną) 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 ceny jednej doby pobytu musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednio lub pośrednio odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za okres pobytu w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganim przy założeniu pełnej (maksymalnej) odpłatności.

Odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej, jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej z podmiotem przyznającym jej to świadczenie (tj. kierującym ją do ośrodka wsparcia lub mieszkania treningowego lub wspomagane). Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i ma charakter abstrakcyjny, tzn. nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z udzieleniem świadczenia. Bez względu na to, czy: 1) jednostka organizacyjna pomocy społecznej danej gminy sama prowadzi ośrodek wsparcia lub mieszkanie treningowe/wspomagane, a zatem gmina bezpośrednio ponosi koszty jego prowadzenia, 2) organ gminy na mocy porozumienia międzygminnego kieruje osoby, którym przysługuje prawo do pobytu w tego rodzaju placówce do ośrodka/mieszkania prowadzonego przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej innej gminy, a gmina partycypuje w kosztach

realizacji zadania zapewnienia miejsc w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych/wspomaganych, czy też 3) gmina zleca prowadzenie ośrodka wsparcia/mieszkania treningowego lub wspomaganego organizacji pozarządowej i udziela dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji tego zadania – opłaty, jakie pobiera od osób skierowanych do tych miejsc, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego.

Odpłatność za pobyt nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim miejscu, 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 ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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 pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganym ponosi gmina.

To, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do ośrodka wsparcia i mieszkań treningowych lub wspomaganych, 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 pożądany w ramach podstawowych celów, jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność 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.

Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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 „kontraktem mieszkaniowym” (art. 53 ust. 11 ustawy). Kontrakt mieszkaniowy obejmuje także ustalenia dotyczące odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia (art. 53 ust. 12 pkt 4).

Ustalenie odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych następuje zatem w decyzji administracyjnej, ale na podstawie wcześniejszych ustaleń, a wydawana decyzja musi jednoznacznie wskazywać kwotę odpłatności ponoszonej przez osobę, której udzielane jest świadczenie. Należy bowiem mieć na uwadze, że opłatę za pobyt ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty – przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale – następuje indywidualnie. Tym samym uchwała określa 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 mieszkania treningowego lub wspomaganego). Finalnie ustalenie odpłatności jest uprawnieniem podmiotu kierującego do mieszkania treningowego lub wspomaganego (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.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, następuje indywidualnie w drodze decyzji administracyjnej wydawanej w oparciu o zasady odpłatności wynikające z uchwały podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy. Tym samym elementem stawki opłaty ustalonej przez radę gminy nie może być bliżej niedookreślona stawka opłaty ustalana na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Gminą Platerówka a podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane i ośrodek wsparcia, na terenie którego przybywa osoba bezdomna (jak postanowiono w §4 ust. 1 uchwały). Analiza treści uregulowań §4 ust. 1 i ust. 2 prowadzi do wniosku o braku możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności w oparciu o uregulowania uchwały, z uwagi na brak ustalenia w uchwale stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

III

W §5 uchwały wprowadzono regulacje dotyczące możliwości ubiegania się o częściowe lub całkowite zwolnienie z opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodku wsparcia. W §6 ustalono, że decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z ponoszenia odpłatności podejmuje kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Platerówce.

W ocenie organu nadzoru wskazane regulacje nie stanowią zasad ponoszenia odpłatności, lecz opisują sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) zwolnienie z opłaty. Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, że również w przypadku tej regulacji błędnie wskazano za zwolnienie z opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych, które obecnie już nie funkcjonują i zostały zastąpione mieszkaniem treningowymi i wspomagany. Kluczowe jest jednak to, że ustalenie zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych oraz ośrodkach wsparcia nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 97 ust. 5 ustawy. W tym zakresie należy odróżnić regulację z art. 97 ust. 5 ustawy 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 §5 i §6 uchwały – jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 97 ust. 5 ustawy – stanowi istotne naruszenia prawa.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądownoadministracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 marca 2020 r. (sygn. akt WSA IV SA/Wr 34/20) stwierdził: „W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że normy kompetencyjne – w tym przypadku art. 97 ust. 5 ustawy – powinny być interpretowane w sposób ścisły; przyjmuje się zakaz domniemania kompetencji. Stąd nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach upoważnienia. Według Sądu organ ustalając treść § 6 dokonał wykładni rozszerzającej omawianego przepisu. Art. 97 ust. 5 zobowiązuje radę gminy do ustalenia "szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności", nie daje zatem uprawnień do ustalenia przypadków, które uzasadniają z jej zwolnienia, jak to uczynił organ.”

Mając na uwadze brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, należy uznać, że uchwała Rady Gminy w Platerówce nie zawiera obligatoryjnego elementu, tj. prawidłowo określonej wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych i ośrodkach wsparcia. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, brak określenia odpłatności jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem 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.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń