



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 stycznia 2020 r.

Poz. 632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.89.2.2019.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/130/2019 Rady Gminy Niechlów z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r., powołując się na art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), Rada Gminy Niechlów podjęła uchwałę nr XIX/130/2019 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 grudnia 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegającym na:

- **zróżnicowaniu stawki opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych ze względu na płeć;**
- **określeniu w sposób sztywny wysokości opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych uniemożliwiającej jej uzgodnienie z osobą kierowaną do schroniska.**

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 orzecnictwie, 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 również należy, że realizując kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym, organ nie może również naruszać innych przepisów wyższego rzędu, np. innych przepisów ustawowych czy norm konstytucyjnych.

Rada Gminy Niechlów w § 2 ust. 1 i 2 uchwały ustaliła stawkę odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych: dla bezdomnych mężczyzn w wysokości 33,00 zł za każdą rozpoczętą dobę pobytu (ust. 1), dla bezdomnych kobiet 1300,00 zł miesięcznie, a 650,00 zł. Za każde dziecko do lat 10 lub za każde drugie i kolejne w przypadku kobiet z kilkorgiem dzieci (ust. 2).

Taki sposób ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych nie znajduje umocowania prawnego, a ponadto ma charakter dyskryminujący.

Odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy, jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do schroniska. Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i ma charakter abstrakcyjny, tzn. 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.

Nie jest przy tym możliwe różnicowanie w uchwale stawek opłat w zależności od tego, do którego schroniska dla osób bezdomnych trafia świadczeniobiorca. 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 rozporządzenia 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. 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 różnicowanie odpłatności w zależności od tego, do którego ze schronisk skierowany zostanie świadczeniobiorca, nie znajduje uzasadnienia.

Tak samo uzasadnienia nie znajduje rozróżnienie opłat, jakie ponosić mają kobiety i mężczyźni. Ramy prawne funkcjonowania schronisk dla osób bezdomnych nie wprowadzają rozróżnienia tych ośrodków wsparcia z podziałem na płeć. Nie przewidują również żadnych innych zasad udzielania schronienia dla osób bezdomnych biorących pod uwagę to, czy są oni kobietami, czy mężczyznami.

Płeć nie jest relewantną cechą, w oparciu o którą możliwe jest różnicowanie sytuacji administracyjnoprawnej osób bezdomnych, a tym samym ustalenie wyższej stawki opłaty, jaką za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych ponosić mają kobiety narusza art. 32 Konstytucji RP, gwarantujący równość wobec prawa oraz wskazujący, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, jest naruszana zawsze wtedy, gdy podmioty wyróżnione tą samą cechą nie są jednakowo traktowane. Dla ustalenia opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych cechą relewantną jest bezdomność oraz sytuacja dochodowa, przekładająca się na możliwość partycypowania w kosztach zapewnienia schronienia, które zapewnia gmina. Jeżeli pod uwagę zostaną wzięte inne cechy osoby bezdomnej, to podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą nie są jednakowo traktowane.

Uchwała, która różnicuje poziom odpłatności za to samo świadczenie z pomocy społecznej kobietom i mężczyznom narusza zasadę równości. Kobiety, które obciążone są wyższą odpłatnością nie są traktowane

przez organ stanowiący gminy (tu: Radę Gminy Niechlów) na równi z mężczyznami, co stanowi ich dyskryminację w życiu społecznym.

Podkreślić należy, że ewentualne faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów po skierowaniu do schroniska kobiety nie może mieć dla wysokości ustalanej opłaty żadnego znaczenia. Konieczność dokonania rozliczeń między gminą kierującą a innym podmiotem prowadzącym schronisko nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę bezdomną ze stawką odpłatności za pobyt w schronisku, jaką ponosi gmina (tj. stawką za pobyt obowiązującą w danym schronisku).

Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie schronienia osobom go pozbawionym. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w schronisku, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca w takim schronisku (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia schronienia osobom potrzebującym 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.

To, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do schroniska, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc, tak by mając własne dochody nabywała poczucia współodpowiedzialności, także finansowej, za swój los. 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 schroniska dla bezdomnych 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, bardziej lub mniej udolne, zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę.

Reasumując, kobiety nie mogą ponosić odpłatności wyższej, bez względu na to, czy gmina ponosi wyższe koszty zapewnienia kobietom miejsca w schronisku dla bezdomnych, czy też nie.

W § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały (druga i trzecia kolumna tabeli) Rada Gminy Niechlów ustaliła w sposób „sztywny” (jako procent miesięcznej odpłatności) wysokość miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi uzależniając jej wysokość od dochodu (procentowego stosunku dochodu do kryterium dochodowego, określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej). Wyjątkiem jest tutaj ustalona odpłatność dla osób, których miesięczny dochód wynosi poniżej 100% kryterium dochodowego – odpłatność dla tych osób została ustalona jako maksymalny wskaźnik odpłatności (do 30% i do 50%).

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 ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że Rada 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 opłat, wyrażone jako procent miesięcznej odpłatności za pobyt w schronisku.

Sztywne określenie w § 3 ust. 1 uchwały (druga i trzecia kolumna, trzeci, czwarty, piąty i szósty wiersz tabeli) wysokości odpłatności, ogranicza ustawowo gwarantowany zakres uznania podmiotu kierującego w świetle art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, a przede wszystkim przekracza granice upoważnienia

ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, 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 „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 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 nie została upoważniona do określenia wysokości opłaty za usługi świadczone przez ośrodki wsparcia, ale 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 o pomocy społecznej. Tym samym, prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej powinna określać procentową wysokość odpłatności, w postaci przedziałów lub maksymalnego limitu.

Z kolei wskazana wadliwość zapisów § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 1, biorąc równocześnie pod uwagę ich podstawową funkcję i niezbędność w kontekście przedmiotu kwestionowanej uchwały, w ocenie organu nadzoru musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

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:
J. Obremski