



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 175

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.46.13.2019.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 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 XVIII/101/19 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.**

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2019 r., powołując się na art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), Rada Miasta Kamienna Góra podjęła uchwałę nr XVIII/101/19 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 5 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:**

- **ustaleniu wysokości miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi jako odsetka procentowego dochodu osoby kierowanej do schroniska lub dochodu na osobę w jej rodzinie bez wskazania bazowej stawki odpłatności;**
- **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 orzecznictwie, 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.

W treści kwestionowanej uchwały Rada Miasta Kamienna Góra określiła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez osoby przebywające w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, określając wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w tych ośrodkach jako odsetek procentowy dochodu osoby samotnie gospodarującej kierowanej do schroniska lub odsetek procentowy dochodu na osobę w jej rodzinie. Z kolei to, jaki to będzie konkretny procent dochodu uzależnione jest od procentowego stosunku dochodu osoby korzystającej ze schroniska do kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Sposób ustalania odpłatności za pobyt w schronisku nie jest zatem powiązany ze stawką bazową kosztu pobytu osoby w placówce, która to nie została w uchwale określona.

Należy zaś pamiętać, że 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. Nie ulega wątpliwości, że opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i 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 (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. Innymi słowy, w uchwale nie należy regulować tego ile gmina płaci za zorganizowanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej i „przerzucać” tę kwotę na osobę bezdomną. Należy „jedynie” wskazać jaki poziom odpłatności osoba bezdomna ma ponosić na rzecz gminy za otrzymane świadczenie. Rzecz nie w tym, by bezdomny za pośrednictwem gminy miał zorganizowane schronienie za które sam zapłaci, lecz by miał poczucie współodpowiedzialności i był włączony do procesu wychodzenia z bezdomności także instrumentami finansowymi.

W przyjętym modelu nie zostały de facto ustalone zasady odpłatności, gdyż brak jest podstawowego ich elementu tj. stawki odpłatności. Nie może być zaś tak, że na poziom odpłatności regulowany w akcie prawa miejscowego wpływ będą miały inne niż organ prawodawczy podmioty, czyli prowadzący schronisko. To na podstawie uchwały osoba bezdomna powinna mieć zagwarantowaną możliwość ustalenia w jakich granicach może ponosić odpłatność. Tymczasem z uchwały Rady Miasta Kamienna Góra to nie wynika. To podmiot zewnętrzny dyktowałby cenę za swoją usługę a osoba bezdomna musiałaby ponosić określoną część tej ceny. W ten sposób pozycja Miasta Kamienna Góra z ustawowej (tj. udzielającej świadczeń pomocy społecznej) zostaje ograniczona do tej, która wynika z uchwały (i można ją określić jako „dotacyjną”, gdyż gmina jedynie współuczestniczy w kosztach zapewnienia schronienia). To nie od organów gminy zależeć będzie jednak jaką odpłatność poniesie osoba bezdomna, lecz będzie to podyktowane cenami narzuconymi przez podmiot zewnętrzny. Przeczy to całkowicie zasadom pomocy społecznej jakie powinny być respektowane w szczególności do osób bezdomnych.

Uchwała wydana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać takie szczegółowe ukształtowanie zasad odpłatności, które uwzględniałoby także koszt stawki bazowej pobytu w schronisku dla osób bezdomnych tak, aby osoby będące adresatami (użytkownikami) mogły z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność mogą ponieść za pobyt w tych jednostkach. Regulacja uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w tym zakresie. Uchwała nie określa w żaden sposób kosztu stawki bazowej pobytu w schronisku. Normodawca lokalny ustalił jedynie w §6 uchwały, że „Miesięczna opłata za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może przekraczać miesięcznego kosztu pobytu osoby w placówce”. Powoduje to, że osoba korzystająca z usług placówki nie jest w stanie z treści uchwały wyczytać jaką odpłatność może ponieść za te usługi. Nie wie bowiem czy ustalona według zasad określonych w uchwale jej miesięczna odpłatność za pobyt w schronisku przekroczy miesięczny jej koszt pobytu w placówce. Tym samym nie wie czy poniesie odpłatność stanowiącą określony odsetek procentowy jej dochodu, czy też odpłatność stanowiącą równowartość miesięcznego kosztu jej pobytu w placówce, którego to uchwała nie określa.

Organ nadzoru nie kwestionuje tego, że poziom odpłatności osoby bezdomnej może być powiązany z jej dochodem (jest to nawet zabieg wpisujący się w istotę pomocy społecznej), ale dochód nie może stanowić o poziomie odpłatności od komercyjnych stawek płaconych przez gminę i w żaden sposób nie znormatywowanych w uchwale. O ile zatem ustalenie progów dochodowych (kolumna druga obu tabel zawartych w uchwale) zasadnie wprowadza podstawy do różnicowania poziomu odpłatności, o tyle brak stawki bazowej opłaty powoduje, że limit tej odpłatności wyznaczać będzie inny niż Rada podmiot w innej niż akt prawa miejscowego formie, co musi być uznane za naruszenie prawa.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że inna jest sytuacja, gdy dochód stanowi limit odpłatności (co jest nie tylko zgodne z prawem i Rada ma do takiej regulacji prawo, ale nawet zostało w pewnym zakresie wprowadzone do ustawy – art. 97 ust. 1 a ustawy), ale jedynie jako uzupełnienie podstawowej formy ustalenia odpłatności (iloczyn stawki bazowej i poziomu odpłatności), niż ta którą przewidziano w uchwale. Z jej treści wynikają bowiem tylko ww. limity, zaś w ich ramach poziom odpłatności może być dyktowany przez podmiot zewnętrzny w wysokości równej procentowi dochodu osoby korzystającej z usługi zamiast według stawki bazowej ustalonej w uchwale.

Warto także zauważyć, że ustalenie przez radę gminy stawki bazowej za korzystanie z schroniska dla osób bezdomnych zapewnia również równe traktowanie wszystkich osób korzystających z tej usługi, gdyż wysokość odpłatności jest w takim przypadku ustalana przy uwzględnieniu tej stawki, która jest taka sama dla każdego. Natomiast ustalenie odpłatności jako wartości procentowej indywidualnego dochodu osoby bezdomnej nie spełnia wymogu równego traktowania.

Ponadto należy wskazać, że kwestionowana uchwała Rady Miasta Kamienna Góra nie realizuje upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy pomocy społecznej również z tego powodu, że w odniesieniu do schroniska dla osób bezdomnych (§4 pkt 1 uchwały) zamiast zakreślić jedynie granice odpłatności, w uchwale określono w sposób sztywny jej wysokość (jako „sztywny” procent dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie).

W §4 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Kamienna Góra ustaliła w sposób „sztywny” (jako procent dochodu świadczeniobiorcy lub dochodu na osobę w rodzinie) wysokość miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych uzależniając jej wysokość od dochodu (procentowego stosunku dochodu do kryterium dochodowego, określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej). 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 „szczegółowe 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 szczegółowe 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 w %) i uzależnione od wysokości dochodu.

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, umożliwiającym zrealizowanie wytycznych ustawodawcy, zawartych w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W tym miejscu należy zauważyć, że organ nadzoru zakwestionował już wcześniej w całości uchwałę nr IX/43/19 Rady Miasta Kamienna Góra rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.46.5.2019 z dnia 22 maja 2019 r. z powodu określenia w sposób sztywny wysokości opłaty oraz braku ustalenia stawki bazowej tej opłaty, jak również zakwestionował w części uchwałę nr XV/74/19 Rady Miasta Kamienna Góra rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.46.10.2019.MC z dnia 3 października 2019 r. z powodu określenia w sposób sztywny wysokości opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

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*