



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2022 r.

Poz. 2785

WYROK NR IV SA/WR 14/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka (sprawozdawca)

Asesor WSA Marta Pająkiewicz-Kremis

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym

w dniu 27 kwietnia 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Mietków

z dnia 27 sierpnia 2020 r. nr XXI/130/2020

w przedmiocie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych

stwierdza nieważność uchwały nr XXI/130/2020 Rady Gminy Mietków z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Mietków wydała na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1507 ze zm.) oraz art. 48a, art. 97 ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) uchwałę nr XXI/130/2020 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. W § 1 uchwały wskazano przedmiot uchwały, a § 2 zawiera słowniczek pojęć użytych w uchwale. Paragraf 3 ust. 1 stanowi, że pobyt w schronisku jest odpłatny, a zgodnie z § 3 ust. 2 stawka dobowego pobytu w schronisku uzgadniana jest z podmiotem prowadzącym schronisko w drodze porozumienia lub umowy. W § 4 ust. 1 wskazano procentową odpłatność osoby bezdomnej w stosunku do dobowej stawki za pobyt w schronisku w zależności od dochodu osoby bezdomnej w stosunku do kryterium dochodowego, w § 4 ust. 2 podano, jak ustalić miesięczną opłatę za pobyt w schronisku, a w § 4 ust. 3 określono procentowy udział odpłatności w dochodzie osoby bezdomnej, natomiast w § 5 określono wykonawcę uchwały, a w § 6 datę wejścia w życie uchwały.

W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono, że Gmina Mietków w celu realizacji ustawowego obowiązku zawarła porozumienie z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta w Świdnicy. Aktualnie dobowy koszt pobytu w schronisku został ustalony w kwocie: 33,33 zł za sprawnego bezdomnego mężczyznę, 43,33 zł za sprawną bezdomną kobietę i 66,66 zł za osobę niepełnosprawną.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXI/130/2020 Rady Gminy Mietków z dnia 27 sierpnia 2020 r. w szczególności zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, zarzucając naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, polegające na braku określenia stawki bazowej za pobyt w schronisku osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Organ nadzoru wyjaśnił, że uchwała nie określiła konkretnej wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Zdaniem organu nadzoru uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby kierowanej do schroniska. Przedmiotem regulacji musi być przede wszystkim stawka opłaty. Ustalenie stawki opłaty może nastąpić albo przez wskazanie konkretnej kwoty, albo przez powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego).

Organ podkreślił, że odpłatność za pobyt w schronisku jest elementem stosunku administracyjnoprawnego, łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym do schroniska. Opłata ta jest wnoszona na rzecz gminy i jest niezależna od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z zapewnieniem schronienia osobie bezdomnej. Uchwała nie ma na celu regulacji sytuacji gminy ani podmiotów prowadzących ośrodki wsparcia, lecz sytuację administracyjnoprawną osoby kierowanej do ośrodka wsparcia.

Nie jest również możliwe różnicowanie w uchwale stawek opłat w zależności od tego, do którego schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi trafia świadczeniobiorca. Tymczasem z uchwały wynika, że każde schronisko ma możliwość wskazania stawki opłaty ponoszonej przez osobę bezdomną, a tym samym opłaty te będą w sposób nieuprawniony różnicowane, zaś osoba kierowana pozbawiona zostanie wpływu na ten fakt. W ramach stosunku prawnego gminy z podmiotem prowadzącym schronisko należy ustalić odpłatność ponoszoną przez gminę, nie zaś przez bezdomnych, których finansowa relacja gmina - schronisko w ogóle nie powinna interesować. Poza tym to rada gminy i tylko ona ma określić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności, co oznacza że nie może tego czynić podmiot prowadzący schronisko. Niedopuszczalne jest też różnicowanie stawki opłaty w ramach jednej grupy ośrodków wsparcia o tożsamym charakterze usług. Tym bardziej nie można kreować różnych zasad odpłatności dla każdego pojedynczego ośrodka wsparcia. Odpłatność ponoszona przez osoby kierowane do schroniska powinna wiązać się raczej z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. Brak możliwości ustalenia kwoty odpłatności na podstawie uchwały i przekazanie możliwości kształtowania cen podmiotom zewnętrznym godzi

w osobę będącą stroną postępowania administracyjnego, dotyczącego skierowania jej do schroniska dla osób bezdomnych. Uchwała w aktualnym kształcie pozwala też na dyskryminację osób bezdomnych ze względu na cechy wprost wskazane w art. 32 i 33 Konstytucji RP, jako niepozwalające na jakiegokolwiek różnicowanie obywateli przez władze publiczne.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy podzieliła stanowisko skarżącego w kwestii konieczności zawarcia w treści uchwały stawek dziennych za pobyt. Dlatego też Rada Gminy zmieniła uchwałę przez nadanie nowego brzmienia § 3 uchwały, w którym wskazała wysokość stawek dobowych za pobyt w schronisku (uchwała nr XXII/135/2020 Rady Gminy z dnia 23 września 2020 r.). Organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.79.3.2020.RJ1 z dnia 21 października 2020 r. w przedmiocie nieważności uchwały nr XXII/135/2020 Rady Gminy z dnia 23 września 2020 r., zarzucając dyskryminujący charakter sposobu ustalania szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w schronisku. Na rozstrzygnięcie to skargę do WSA wniósł Wójt Gminy i sprawa o sygn. akt IV SA/Wr 572/20 jest w toku. Kierunek działań gminy jest więc uzależniony od wyniku postępowania o sygn. akt IV SA/Wr 572/20.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy okazała się zasadna.

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić wówczas, gdy uchwała pozostaje w sprzeczności z normą prawną, która jest oczywista i wynika wprost z treści przepisu prawa. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 36/20, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 912/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie II SA/Ke 732/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Go 513/19). Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby to naruszenie nie miało miejsca (wyrok WSA w Łodzi III SA/Łd 726/19 z dnia 24 października 2019 r.).

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm., dalej u.p.s.) do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (art. 48a ust. 1 u.p.s.). Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi uznaje się za ośrodek wsparcia (art. 51 ust. 4 u.p.s.). Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczania w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych (art. 51 ust. 5 u.p.s.).

W myśl art. 97 ust. 1 u.p.s. opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu (art. 97 ust. 1a u.p.s.).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wyniku delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 u.p.s. Przepis ten stanowi, że rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 u.p.s. nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki, czy kryteria, które powinny być uregulowane, uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Uchwała rady gminy, powiatu powinna tak kształtować zasady odpłatności, aby uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty. Organ, jak wynika z powołanego przepisu, ma ustalić zasady ponoszenia opłat. Natomiast organ kierujący ma obowiązek, korzystać z uregulowań opracowanych przez radę w uchwale do obliczenia opłaty za pobyt w ośrodkach. Muszą one być tak skonstruowane, aby była możliwość obliczenia opłaty w konkretnym przypadku.

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy ustaliła w zaskarżonej uchwale odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wskazując, że stawka dobowego pobytu w schronisku uzgadniana jest z podmiotem prowadzącym schronisko w drodze porozumienia lub umowy (§ 3 ust. 2 uchwały). W § 4 ust. 1 wskazano procentową odpłatność osoby bezdomnej w stosunku do dobowej stawki za pobyt w schronisku w zależności od dochodu osoby bezdomnej w stosunku do kryterium dochodowego, w § 4 ust. 2 podano, jak ustalić miesięczną opłatę za pobyt w schronisku. Uregulowania zawarte w § 4 ust. 1 i 2 również odwołują się do dobowej stawki pobytu w schronisku. W treści uchwały nie podano jednak ani konkretnej wysokości stawki dobowego pobytu ani też żadnych wskazań, w jaki sposób można obliczyć wysokość stawki dobowego pobytu. Uchwała odsyła natomiast w tym zakresie do uregulowań umownych, tj. do porozumienia lub umowy zawartej przez Gminę z podmiotem prowadzącym schronisko. W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono, że Gmina zawarła porozumienie z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta, a aktualnie dobowy koszt pobytu w schronisku prowadzonym przez ten podmiot został ustalony w kwocie: 33,33 zł za sprawnego bezdomnego mężczyznę, 43,33 zł za sprawną bezdomną kobietę i 66,66 zł za osobę niepełnosprawną.

Jak trafnie zauważył organ, odpłatność o której mowa w art. 97 ust. 5 u.p.s. jest elementem stosunku administracyjnoprawnego, łączącego osobę bezdomną z podmiotem kierującym ją do ośrodka wsparcia. Rada gminy została zobowiązana do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych. Uchwała powinna umożliwić osobie kierowanej do schroniska poznanie dokładnych zasad ustalenia odpłatności za pobyt, a podmiotowi kierującemu do schroniska powinna określić reguły postępowania, którymi należy się kierować przy ustalaniu odpłatności za pobyt w schronisku. Uregulowania uchwały powinny precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby w schronisku w danym okresie. Zapisy uchwały winny umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie kwoty, jaką należy uiścić za dobę/miesiąc pobytu w schronisku, przy założeniu pełnej odpłatności. Przedmiot regulacji musi zatem obejmować stawkę opłaty lub też szczegółowe zasady ustalenia tej stawki. Organ słusznie wskazał, że ustalenie stawki opłaty może nastąpić albo przez wskazanie konkretnej kwoty, albo przez powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego).

Należy też mieć na uwadze, że odpłatność za pobyt w schronisku ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Przed ustaleniem wysokości odpłatności musi więc dojść do porozumienia pomiędzy kierującym do schroniska a osobą kierowaną. Uchwała musi ustalać jednoznaczne ramy dla takiego porozumienia i wskazywać, w jakich granicach odpłatność może być wyznaczona.

Opłata za pobyt w schronisku jest wnoszona na rzecz gminy i ma charakter abstrakcyjny, a więc nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia osobom go pozbawionym w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w schronisku nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z realizacją zadania własnego, jakim jest zapewnienie schronienia osobom bezdomnym. Tym samym wysokość odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w schronisku, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca w schronisku. Osób pozbawionych schronienia gmina

nie może obciążać rzeczywistymi kosztami prowadzenia schroniska. Odpłatność ponoszona przez osoby kierowane do schroniska powinna wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc.

Celem uchwały nie jest regulacja sytuacji gminy ani podmiotów prowadzących ośrodki wsparcia, lecz sytuacji administracyjnoprawnej osoby kierowanej do ośrodka wsparcia. Odpłatność ponoszoną przez gminę należy ustalić w ramach stosunku prawnego gminy z podmiotem prowadzącym schronisko, natomiast odpłatność osób bezdomnych nie może być powiązana z finansową relacją gmina - schronisko. Poza tym to rada gminy i tylko ona ma określić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności, co oznacza że nie może tego czynić podmiot prowadzący schronisko. Z redakcji § 3 ust. 2 uchwały wynika, że organ upoważniony do wydania przepisu - rada gminy przekazał część swoich kompetencji innemu podmiotowi.

Zasadnie stwierdził organ, że przyjęty w uchwale model ustalania odpłatności powoduje, że inny niż Rada Gminy podmiot będzie decydować, a przynajmniej znacząco wpływać na podstawowy element zasad ponoszenia odpłatności. Tym samym naruszone zostają podstawowe zasady stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, które wykluczają subdelegację kompetencji prawodawczych (o ile nie jest wyraźnie przewidziana).

Zgodzić się też trzeba z organem, że nie jest również możliwe różnicowanie w uchwale stawek opłat w zależności od tego, do którego schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi trafia świadczeniobiorca. Wprawdzie ustawa wskazuje, że opłatę za pobyt ustala się, uwzględniając przyznany zakres usług, to regulacja ta odnosi się do większości ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych, a nie tylko do schronisk dla osób bezdomnych. Uwzględnić zatem specyfikę tych wszystkich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Poza tym zakres usług świadczonych przez schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi jest zbliżony z uwagi na konieczność realizacji zadania zapewnienia schronienia. Tymczasem z uchwały wynika, że każde ze schronisk ma możliwość wskazania stawki opłaty ponoszonej przez osobę bezdomną, a tym samym opłaty te będą w sposób nieuprawniony różnicowane, zaś osoba kierowana pozbawiona zostanie wpływu na ten fakt. Niedopuszczalne jest też różnicowanie stawki opłaty w ramach jednej grupy ośrodków wsparcia o tożsamym charakterze usług. Tym bardziej nie można kreować różnych zasad odpłatności dla każdego pojedynczego ośrodka wsparcia.

Z odpowiedzi na skargę Rady Gminy wynika, że podzieliła ona stanowisko organu skarżącego w kwestii konieczności zawarcia w treści uchwały stawek dziennych za pobyt. Dlatego też Rada Gminy zmieniła uchwałę przez nadanie nowego brzmienia § 3 uchwały, w którym wskazała wysokość stawek dobowych za pobyt w schronisku (uchwała nr XXII/135/2020 Rady Gminy z dnia 23 września 2020 r.). Jak wskazała Rada Gminy, kierunek działań Gminy jest uzależniony od wyniku postępowania sądowego o sygn. akt IV SA/Wr 572/20, w sprawie ze skargi Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność uchwały zmieniającej. Należy więc wskazać, że WSA w wyroku z dnia 3 marca 2021 r. oddalił w całości skargę Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, wskutek czego nadal obowiązywała zaskarżona uchwała w brzmieniu przed dokonaniem przez Gminę jej zmiany.

W konsekwencji Sąd uznał, że zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem art. 97 ust. 5 w związku z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z uwagi na brak określenia stawki dobowego pobytu w schronisku lub szczegółowych zasad, pozwalających na jej ustalenie. Brak określenia w uchwale stawki pobytu uniemożliwia stosowanie w całości zaskarżonej uchwały, a więc ustalania odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd uznał, że zaistniały przesłanki do stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej uchwały, określone w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).