



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP.4131.1.17.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 393(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w całości – jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 393(XLIX)22 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowią *Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych*, dalej jako: „Załącznik”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. 97 ust. 5 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy *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*. Powyższy przepis ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, tj. samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Swoboda prawotwórcza wynikająca z braku precyzyjnych wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym jest bowiem ograniczona poprzez całokształt i cel przepisów normujących materię, której dotyczy dany akt wydany na podstawie przedmiotowego upoważnienia. Należy podkreślić, że z treści art. 97 ust. 5 ustawy wynika zatem, że organ kierujący do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego ma obowiązek korzystać z uregulowań opracowanych przez radę w uchwale, w celu obliczenia opłaty za pobyt w tych miejscach. Uregulowania te muszą więc być tak skonstruowane, aby istniała możliwość obliczenia opłaty (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 34/20).

Trzeba podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W przywołanym wyżej wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 34/20, zaakcentowany jest pogląd, zgodnie z którym z brzmienia art. 97 ust. 5 ustawy nie wynika, aby organ stanowiący gminy miał obowiązek ustalenia stawek bazowych (np. dobowych, miesięcznych) za pobyt osób uprawnionych w ośrodkach wsparcia lub mieszkaniach chronionych. Należy przy tym jednak wskazać, że w sytuacji, gdy rada gminy określając szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych decyduje się na zastosowanie mechanizmu ustalenia odpłatności poprzez odwołanie się do pojęcia stawki dziennej, pojęcie to powinno zostać zdefiniowane w treści uchwały. W przeciwnym wypadku przedmiotowa uchwała nie spełni swojego podstawowego celu – zawarte w niej regulacje nie umożliwią obliczenia wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Gminy Poraj odrębnie uregulowała zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla bezdomnych albo schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (Rozdział 2 Załącznika) oraz za pobyt w pozostałych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (Rozdział 3 Załącznika). W odniesieniu do obu powyższych reżimów Rada określiła procentowo wysokość miesięcznej odpłatności osoby w stosunku do jej dochodu, nie więcej niż całkowity koszt pobytu. Poszczególne stawki procentowe określające wysokość miesięcznej odpłatności zostały z kolei przypisane progom dochodowym osoby zainteresowanej. Progi te zostały określone jako widełkowe przedziały procentowe w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy (tabele zawarte w § 4 ust. 5 oraz § 5 ust. 5 Załącznika). Ponadto Rada postanowiła, że odpłatność ustala się za każdy dzień faktycznego pobytu (§ 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 6 Załącznika). Jednocześnie w treści § 4 ust. 7 oraz § 5 ust. 7 Rada przyjęła tożsamą regulację w brzmieniu: *Okres rozliczeniowy obejmuje miesiąc kalendarzowy, przyjmując za podstawę: ilość dni pobytu pomnożoną przez stawkę dzienną.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie zrealizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy kształtując zasady ustalania odpłatności w tabelach zwartych w § 4 ust. 5 i § 5 ust. 5 Załącznika. Analiza treści przedmiotowych tabel prowadzi do wniosku, że Rada ustaliła wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, liczoną w procentach od dochodu mieszkańca. Tymczasem na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy organ stanowiący gminy nie został upoważniony do ustalenia wysokości opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym, a jedynie do określenia szczegółowych zasad jej ponoszenia. Tym samym na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy rada gminy jest obowiązana określić „szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych”, a więc jedynie granice, w ramach których przedmiotowa opłata powinna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Nie można uznać, że szczegółowe zasady odpłatności rozumiane jako granice tych odpłatności, stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) liczone od dochodu osoby zainteresowanej. Co istotne, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy – opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Ustalenie konkretnej stawki opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym następuje w drodze decyzji administracyjnej, każdorazowo w indywidualnej sprawie. Ponadto dla ustalenia wysokości opłaty relewantny wpływ ma zakres usług

przyznany osobie kierowanej do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego. Z tych przyczyn organ stanowiący gminy upoważniony jest jedynie do określenia „szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych”, a nie do ustalania wysokości opłat ponoszonych przez osoby korzystające z przedmiotowych świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Powyższy pogląd jest spójny z orzecznictwem sądów administracyjnych. W szczególności warto zwrócić uwagę na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, że: *Wbrew bowiem obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa Rada określiła w sposób „sztywny” wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Umocowana była jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce. 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 uchwalodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu. Podobne stanowisko przyjął również WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1432/22, podkreślając że rada ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot. Granic tych, w ocenie składu orzekającego, nie stanowią konkretne stawki (wskaźniki) opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Jak wynika z treści tabeli zawartej w załączniku do Uchwały, wysokość odpłatności ustala się jako stawkę procentową liczoną w odniesieniu do dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w procentach w stosunku do kryterium dochodowego. W ocenie składu orzekającego przyjęta w takim kształcie regulacja nie realizuje w sposób oczywisty delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 u.p.s. oraz narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.*

Ponadto nawiązując do § 4 ust. 7 i § 5 ust. 7 Załącznika należy wskazać, że Rada nie zdefiniowała w treści uchwały pojęcia *stawki dziennej*, które na gruncie zasad określonych w niniejszej uchwale, ma kluczowe znaczenie dla obliczenia wysokości odpłatności w przyjętym przez Radę miesięcznym okresie rozliczeniowym. W szczególności nie jest jasne w jaki sposób należy ustalić wysokość stawki dziennej i czy wysokość ta jest taka sama czy różna w poszczególnych miesiącach roku, w zależności od liczby dni w miesiącu. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by jej regulacje były zrozumiałe dla przeciętnego adresata, tj. aby adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział w jaki sposób go zinterpretować. W ocenie organu nadzoru postanowienie zawarte w § 4 ust. 6 oraz § 5 ust. 6 Załącznika narusza standardy prawidłowej legislacji, w tym w szczególności zasadę określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, który zawiera klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika wymóg stanowienia przepisów jasnych, precyzyjnych i komunikatywnych. Kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych warunków w stopniu uniemożliwiającym jej stosowanie. Przedmiotowe naruszenie prawa ma charakter istotny, a jego wpływ na brak możliwości jednoznacznej interpretacji przepisów uchwały wymaga stwierdzenia jej nieważności w całości.

Dodatkowo nawiązując do powyższych rozważań organ nadzoru podkreśla, że Rada określając zasady ustalania wysokości miesięcznej odpłatności za pobyt zarówno w schroniskach dla osób bezdomnych albo w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jak również innych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustaliła, że w przypadku, gdy dochód osoby zainteresowanej wynosi powyżej 251% w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, wówczas wysokość miesięcznej odpłatności wynosi 100% dochodu tej osoby i nie więcej niż całkowity koszt pobytu (tabele zawarte w § 4 ust. 5 i § 5 ust. 5 Załącznika). Organ nadzoru wskazuje, że tak skonstruowane zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przewidują, że beneficjent świadczeń z pomocy społecznej może być obciążony obowiązkiem uiszczenia opłaty równej całości jego dochodów.

Należy bowiem podkreślić, że Rada ustalając wysokość miesięcznej odpłatności w formie stawek procentowych, odniosła przedmiotowe stawki w stosunku do dochodu osoby zainteresowanej, a koszty pobytu

pełnią w tym wypadku jedynie funkcję limitującą, tj. wysokość odpłatności ustalona w stosunku do dochodu osoby zainteresowanej nie może przekroczyć całkowitego kosztu pobytu. W przypadku odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych albo w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi odniesienie wysokości opłaty do dochodu osoby zainteresowanej wynika wprost z art. 97 ust. 1a ustawy, który stanowi, że 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.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 2 ust. 1 ustawy stanowi, iż pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia się jednostki. Pomoc przyznana na gruncie ustawy – bez względu na jej rodzaj – ma charakter jedynie przejściowy, czasowy, i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 853/19). Partycypacja osób korzystających z ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych w kosztach ich pobytu w tych miejscach niewątpliwie pozwala ukształtować postawę odpowiedzialności (w tym finansowej) za własny los, niemniej jednak nie powinna ona stanowić nadmiernego obciążenia wobec jednostek znajdujących się w trudnej sytuacji. W ocenie organu nadzoru ustanowienie wysokości miesięcznej odpłatności za pobyt w ww. ośrodkach na poziomie 100% dochodu osoby zainteresowanej, stoi w sprzeczności z celem pomocy społecznej, wyrażonym w art. 2 ust. 1 ustawy. Pozbawienie jednostki całości jej dochodu nie może w efekcie prowadzić do przezwyciężenia trudnej sytuacji, której zaistnienie stało się przyczyną korzystania przez tę jednostkę ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, regulacja przewidująca możliwość obciążenia osoby zainteresowanej odpłatnością za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym na poziomie 100% dochodu tej osoby, narusza w sposób istotny art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy. Należy bowiem podkreślić, że choć delegacja ustawowa do podjęcia kwestionowanej uchwały nie zawiera precyzyjnych wytycznych co do dopuszczalnej maksymalnej wysokości opłatności, regulacje podjęte przez organ stanowiący gminy na podstawie tej delegacji nie mogą stać w sprzeczności z całokształtem i celem przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj była obowiązana również do uregulowania zasad odpłatności odrębnie dla każdego typu mieszkań chronionych, o których mowa w art. 53 ust. 3 ustawy, tj. dla mieszkań treningowych oraz mieszkań chronionych wspieranych, ponieważ przeznaczone są one dla różnych kręgów odbiorców oraz zapewniają różnego rodzaju usługi. Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy: *Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu chronionym. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.* W mieszkaniu chronionym treningowym zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia (art. 53 ust. 4 ustawy). Z kolei w mieszkaniu chronionym wspieranym zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości. Ta forma świadczenia przeznaczona jest dla osoby niepełnosprawnej, w szczególności osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz dla osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej.

Na gruncie przywołanych wyżej przepisów ustawodawca wprowadził dwa typy mieszkań chronionych, które przeznaczone są dla różnego kręgu odbiorców oraz zapewniają różnego rodzaju usługi. Idea wyodrębnienia dwóch typów mieszkań chronionych jest podyktowana sytuacją i potrzebami osób

korzystających z tej formy wsparcia. Przeprowadzony przez ustawodawcę podział znajduje przełożenie na różne aspekty organizacyjne i funkcjonalne, dotyczące m.in. zakresu i standardu usług, grupowania w mieszkaniach osób o podobnych potrzebach, a także na zawieranie umów z podmiotami niepublicznymi prowadzącymi mieszkania chronione (por. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, opublikowano: LEX/el.2021).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, rada gminy ustalając szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych obowiązana jest określić je odrębnie dla mieszkań chronionych treningowych oraz mieszkań chronionych wspieranych. Zaniechanie poczynione w tym zakresie przez Radę Gminy Poraj należy zakwalifikować jako nieprawidłową realizację delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z uwagi na różny zakres usług świadczonych w mieszkaniach chronionych, Rada Gminy Poraj powinna określić zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych w odniesieniu do kosztu pobytu, a nie w odniesieniu do dochodu osoby korzystającej z tej formy wsparcia. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt w mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący, uwzględniając przyznany zakres usług. Z powyższego wynika, że każdej osobie korzystającej z mieszkania chronionego może być przyznany różny zakres usług, nawet wówczas, gdy w jednym mieszkaniu chronionym przebywa więcej niż jedna osoba. Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych powinny być ustalone w odniesieniu do kosztu pobytu w mieszkaniu chronionym, który jest wynikiem zakresu przyznanych usług dla osoby korzystającej z tej formy pomocy społecznej. Dodatkowo należy również podnieść, że na podstawie kwestionowanej uchwały, osoby którym przyznano ten sam zakres usług ponoszą odpłatność za korzystanie z tych usług w różnej wysokości, ponieważ jest ona liczona od wysokości dochodu, a nie od rzeczywistych kosztów świadczonych usług. Powyższy sposób naliczania odpłatności dla osób korzystających z tego samego zakresu usług, a różnicujący ich ze względu na wysokość osiąganych dochodów, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W konsekwencji powyższego jako nieprawidłowe należy ocenić brak odrębnego uregulowania w treści kwestionowanej uchwały zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Rada osobno uregulowała zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych albo schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (tabela w § 4 ust. 5 Załącznika), jednocześnie stanowiąc w §5 ust. 5 Załącznika wspólne zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia innych, niż te, o których mowa w § 4 ust. 5 Załącznika. Należy podkreślić, że zakres usług świadczonych w ośrodkach wsparcia, uregulowanych w art. 51 ustawy, jest inny niż zakres usług realizowanych w mieszkaniach chronionych. W konsekwencji zasady odpłatności za pobyt w tych miejscach, uwzględniające zakres świadczonych usług, nie powinny być oparte na takich samych sztywnych stawkach procentowych ustalonych w odniesieniu do dochodu osób korzystających z tych form wsparcia.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na szereg postanowień kwestionowanej uchwały obarczonych wadami, które należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa. W § 1 pkt 3 Załącznika Rada wskazała, że szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych określają m.in. *częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych*. Ponadto w Rozdziale 4 Załącznika Rada uregulowała powyższą materię, określając przesłanki i tryb zwolnienia osób zobowiązanych z ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. W ocenie organu nadzoru Rada nie była upoważniona do ustalenia regulacji dotyczących zwolnień z odpłatności. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 95 ust. 7 ustawy nie obejmuje bowiem delegacji do uregulowania przedmiotowej kwestii. Przepis ten nie daje podstaw do dokonywania zwolnień, tak jak ma to miejsce w art. 50 ust. 6 ustawy, który stanowi, że rada gminy nie tylko określa szczegółowe warunki przyznawania odpłatności za usługi opiekuńcze, ale również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 398/18).

W ocenie organu nadzoru stanowiąc powyższe regulacje Rada Gminy Poraj przekroczyła zatem granice upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy. Stanowiąc w Rozdziale 4 Załącznika w przedmiocie częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, Rada dopuściła się istotnego naruszenia prawa, tj. art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności ww. regulacji.

Dalej, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj przekroczyła granice upoważnienia ustawowego do podjęcia kwestionowanej uchwały, ustalając w § 3 Załącznika słowniczek zawierający definicję pojęć, których zakres znaczeniowy został już określony w treści ustawy. Po pierwsze Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała regulacje ustawowe, ustalając własną definicję ośrodka wsparcia, rozumianego jako: noclegownię, schronisko dla bezdomnych, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i inne ośrodki dla osób uprawnionych i pozbawionych schronienia. Tymczasem zgodnie z art. 51 ust. 2 i 3 ustawy ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, a ponadto w ośrodku wsparcia mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Ponadto art. 51 ust. 4 i 5 ustawy stanowią, że *Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom pomocy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy. Za ośrodek wsparcia uznaje się również schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych ani specjalistycznych usług opiekuńczych.*

W odniesieniu do powyższych regulacji ustawowych należy wskazać na szczególnie rażąco ich modyfikację dokonaną przez Radę, polegającą na zaliczeniu noclegowni do zakresu pojęcia ośrodków wsparcia. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 6 pkt 5 ustawy za jednostki organizacyjne pomocy społecznej uważa się *regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych – w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej.* Ponadto zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy *Interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód.*

W świetle powyższego należy wskazać, że noclegownia, podobnie jak ogrzewalnia, ma charakter interwencyjny. Zgodnie z art. 48a ust. 3 ustawy *Noclegownia zapewnia schronienie osobom bezdomnym, świadcząc tymczasową pomoc w postaci miejsca noclegowego, w ramach której umożliwia spędzenie nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia.* Ponadto zgodnie z art. 48a ust. 8 ustawy *Pomoc przyznawana w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione za udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi.* Zakres usług świadczonych przez noclegownię został określony w Załączniku Nr 1 do 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. z 2018 r. poz. 896). Z treści ww. rozporządzenia wynika, że forma usługi świadczonej w noclegowni polega na tymczasowym schronieniu w postaci miejsca do spania w ogrzewanym pomieszczeniu, którego temperatura nie jest niższa niż 20°C. Z kolei zakres usług noclegowni obejmuje umożliwienie spożycia posiłku i zapewnienie gorącego napoju, umożliwienie skorzystania z prysznica oraz wymiany odzieży, zapewnienie dezynfekcji i dezynsekcji odzieży w przypadku braku możliwości jej wymiany oraz zapewnienie opieki przez co najmniej 1 opiekuna na nie więcej niż 50 osób przebywających w placówce. Z powyższych regulacji wynika, że noclegownia nie jest ukierunkowana na usługi w celu uzyskania samodzielności życiowej przez osoby bezdomne. Co więcej, przyznanie schronienia w noclegowni nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, a tym samym nie jest ono objęte regulacjami zawartymi w art. 97 ustawy. Uznając zatem noclegownię za ośrodek wsparcia i obejmując ten rodzaj zapewnienia schronienia regulacjami ustalającymi zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, Rada Gminy Poraj przekroczyła granice delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy.

Dodatkowo Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała art. 48a ust. 2 i 2a ustawy, definiując pojęcie schroniska dla osób bezdomnych oraz art. 48a ust. 2b ustawy, definiując pojęcie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Ponadto Rada powieliła treść art. 53 ust. 2 ustawy, określając znaczenie pojęcia mieszkania chronionego. W nawiązaniu do powyższego należy podkreślić, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania lub powtarzania) materii, która już została uregulowana w obowiązujących przepisach rangi ustawowej. Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście treści uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako

dezinformujące, stanowiąc istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej określonej w art. 97 ust. 5 ustawy stanowiąc w § 4 ust. 9 Załącznika, że *Oплата за pobyt в schronisku może zostać podwyższona do pełnej opłatności, w przypadku braku udokumentowania przez świadczeniobiorcę sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej*. Należy podkreślić, że ustalenie powyższych okoliczności następuje w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzanego u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy. Ponadto zgodnie z art. 107 ust. 3 ustawy, rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Ustalenia dokonane w ramach rodzinnego wywiadu środowiskowego stanowią zatem element postępowania administracyjnego. Tym samym to na organie prowadzącym przedmiotowe postępowanie ciąży obowiązek należytego, dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a., a także przeprowadzenia postępowania dowodowego w sposób wyczerpujący, zgodnie z art. 77 i 80 k.p.a. Analogicznie należy ocenić regulację zawartą w §5 ust. 9 Załącznika, przewidującą możliwość podwyższenia opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym do pełnej odpłatności, w przypadku braku udokumentowania przez świadczeniobiorcę sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej.

Ponadto Rada w § 4 ust. 10 Załącznika postanowiła, że *Osoba uprawniona winna wpłacić należność za pobyt в schronisku на rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej в Порaju в terminie wskazanym в decyzji административной*. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, nie zaś do określenia sposobu wnoszenia opłaty.

Jednocześnie kwestionowana regulacja jest niespójna z postanowieniem zawartym w § 4 ust. 4 Załącznika, który przewiduje, że *Высокость и способ вношения оплат за pobyt в schronisku określony jest в decyzji административной*. Tym samym z jednej strony Rada wskazała, że kompetencja w zakresie określenia sposobu wnoszenia opłaty leży po stronie podmiotu wydającego decyzję, o której mowa w art. 97 ustawy. Jednocześnie jednak Rada sama uregulowała przedmiotową kwestię w § 4 ust. 10 Załącznika. Przedmiotowa niespójność przepisów uchwały stanowi ponadto istotne naruszenie zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Powyższe rozważania odnoszą się również do analogicznych regulacji uchwały zawartych w § 5 ust. 4 i 10 Załącznika.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego przez Radę poprzez uregulowanie materii dotyczącej kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania ze świadczeń objętych zakresem kwestionowanej uchwały. W szczególności Rada wprowadziła ograniczenie podmiotowe względem osób uprawnionych do skorzystania z mieszkań chronionych i ośrodków wsparcia innych niż schronisko dla bezdomnych albo schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Jednocześnie Rada ograniczyła funkcję ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych jedynie do świadczenia pomocy w formie schronienia. W treści § 5 ust. 1 Załącznika Rada postanowiła, że *Помощь в форме schronienia в оśrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przysługuje osobom tego pozbawionym, в tym bezдомным, które posiadają остане miejsce stałego zameldowania на terenie Gminy Порай*. Po pierwsze, zgodnie z art. 48 ustawy osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona. Ponadto art. 48a ust. 1 ustawy stanowi, że udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Jak wskazano wcześniej w treści niniejszego pisma, noclegownie ze względu na ich charakter interwencyjny nie podlegają regulacji na gruncie uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy. Z kolei przepisy uchwały dotyczące odpłatności za pobyt w obu rodzajach ww. schronisk dla osób bezdomnych Rada ustanowiła w Rozdziale 2 Załącznika. Powyższe prowadzi do niespójności przepisów kwestionowanej uchwały. W tytule Rozdziału 3 Załącznika Rada wskazała, że dotyczy on odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych z wyłączeniem odpłatności za pobyt в schroniskach dla osób bezдомных i schroniskach dla osób bezдомных z usługami opiekuńczymi. Tymczasem treść § 5 ust. 1 Załącznika sugeruje, że odnosi się on do również do tych ośrodków wsparcia, które zostały objęte wyłączeniem w tytule Rozdziału 3 Załącznika. Przedmiotowa niespójność stanowi istotne naruszenie art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto treść § 5 ust. 1 Załącznika stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 101 ust. 1 i 2 ustawy. Przepisy te stanowią, że *Właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się*

o świadczenie. W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Tym samym Rada stanowiąc, że pomoc w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych przysługuje osobom, które posiadają ostatnie miejsce stałego zameldowania na terenie Gminy Poraj, w istocie ograniczyła zakres podmiotowy udzielanej pomocy. Konsekwencją powyższej regulacji jest zatem wykluczenie spod zakresu stosowania uchwały osób zamieszkałych na terenie Gminy Poraj, które nie legitymują się ostatnim miejscem stałego zameldowania na terenie tej Gminy. Tymczasem na gruncie przepisów ustawy, o właściwości miejscowej gminy w udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej decyduje co do zasady miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie, a wymóg ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały dotyczy jedynie osób bezdomnych. Tym samym Rada z ustawowego wyjątku wobec osób bezdomnych uczyniła zasadę wobec wszystkich podmiotów chcących ubiegać się o świadczenie. Powyższe należy ocenić jako przekroczenie kompetencji organu stanowiącego Rady, stanowiące istotne naruszenie art. 97 ust. 5 w związku z art. 101 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto Rada przyjęła w § 5 ust. 2 Załącznika, że *Pobyt osoby skierowanej do ośrodka wsparcia lub mieszkania chronionego jest odpłatny.* Powyższa regulacja stanowi naruszenie art. 97 ust. 1 zd. 2 ustawy, który stanowi, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. W konsekwencji Rada stanowiąc regulację, o której mowa w § 5 ust. 2 Załącznika nie uwzględniła określonej ustawowo przesłanki, której zaistnienie wyłącza obowiązek poniesienia opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia lub mieszkaniu chronionym. Dodatkowo należy wskazać, że kwestionowana regulacja jest niespójna z treścią § 5 ust. 5 Załącznika w zakresie w jakim stanowi on o braku odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych w przypadku, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego nie przekracza 100%. Przedmiotowa niespójność stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z kolei omówiony wyżej fragment § 5 ust. 5 Załącznika stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 5 ustawy. Należy bowiem zaznaczyć, że sam ustawodawca zagwarantował przepisem art. 97 ust. 1 ustawy nieponoszenie odpłatności przez osoby o określonym dochodzie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 393(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz