



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/128/2020 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/65/2019 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowice Wielkie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.) – dalej jako: „ustawa”, podjęta na sesji w dniu 22 grudnia 2020 r. uchwałę nr XXIII/128/2020 w sprawie zmiany uchwały nr XII/65/2019 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych – dalej jako: „uchwała”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 31 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy, w związku z art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) polegającym na zróżnicowaniu stawek odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi ze względu na płeć.

Uzasadniając istotność naruszenia dokonanego kwestionowaną uchwałą wskazać należy, że zgodnie z art. 51 ust. 4 i 5 ustawy, ośrodkami wsparcia są – między innymi – schronisko dla osób bezdomnych i schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy ustalono zaś, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia. W myśl art. 48a ust. 1 ustawy udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Artykuł 97 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 97 ust. 1a zdanie drugie ustawy stanowią, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. 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.

Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy rada gminy zobligowana jest do ustalenia, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Rada Gminy Janowice Wielkie zrealizowała posiadaną kompetencję prawodawczą poprzez podjęcie, w dniu 16 grudnia 2019 r. uchwały nr III/65/2019 w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 7695). W uchwale tej ustalono – między innymi – stawkę opłaty za jeden dzień pobytu w schronisku dla osób bezdomnych

w wysokości 35,50 zł (§ 3 ust. 1) oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w wysokości 55 zł (§ 3 ust. 2).

Kwestionowaną uchwałą dokonano nowelizacji ww. przepisów uchwały nr III/65/2019. Ustalono stawki opłaty zostały przez Radę Gminy Janowice Wielkie zastąpione czterema stawkami: 1) za jeden dzień pobytu w schronisku dla bezdomnych mężczyzn (42,00 zł), 2) za jeden dzień pobytu w schronisku dla bezdomnych kobiet (46,67 zł), 3) za jeden dzień pobytu w schronisku dla bezdomnych mężczyzn z usługami opiekuńczymi (60,00 zł), za jeden dzień pobytu w schronisku dla bezdomnych kobiet z usługami opiekuńczymi (73,33 zł). Taki sposób ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych nie znajduje umocowania prawnego, a ponadto ma charakter dyskryminujący.

Przed wszystkim wskazać należy, że uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby kierowanej do schroniska. 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. dobowy, miesięczny) 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 bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za dobę pobytu w schronisku dla osób bezdomnych przy założeniu pełnej (maksymalnej) odpłatności.

Odpłatność, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1, 1a 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. To, że podmioty trzeciej, z usług

których gmina korzysta przy zapewnianiu osobom bezdomnym schronienia (a podkreślić raz jeszcze trzeba, że chodzi o realizację jej zadania własnego) prowadzą schroniska dedykowane poszczególnym grupom osób, w tym często z podziałem na płeć, nie uprawnia gminy do kreowania odmiennej sytuacji administracyjnoprawnej poszczególnych osób bezdomnych ze względu na sposób w jaki zapewnia im schronienie. Organy gminy muszą bowiem działać na podstawie prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym płeć nie jest zaś 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 oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi 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 zatem zasadę równości. Kobiety, które obciążone są wyższą odpłatnością nie są traktowane przez organ stanowiący gminy na równi z mężczyznami, co stanowi ich dyskryminację w życiu społecznym. Tym samym uchwała w sposób rażący bezpośrednio godzi także w art. 33 ust. 1 Konstytucji RP, który ustala, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu społecznym oraz w art. 33 ust. 2 Konstytucji RP gwarantujący, że kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo zabezpieczenia społecznego.

Podkreślić należy, że ewentualne faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów po skierowaniu do schroniska kobiety nie może mieć dla wysokości ustalonej 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.

Istotne jest oczywiście to, że ustalenie wysokości opłaty – przy uwzględnieniu zasad określonych w uchwale – następuje indywidualnie. Uchwała określa jedynie bazową stawkę, w oparciu o którą ustalana jest opłata, a także maksymalny (ewentualnie też minimalny, czego w regulacjach obowiązujących w gminie Janowice Wielkie nie przewidziano) poziom odpłatności skorelowany z wysokością dochodu (co mieści się

w kompetencji prawodawczej do ustanowienia zasad, którymi zobowiązany będzie kierować się podmiot kierujący konkretną osobą do schroniska dla osób bezdomnych). Finalnie ustalenie odpłatności jest uprawnieniem podmiotu kierującego do schroniska (przy realizacji którego podmiot ten musi uwzględnić nie tylko stan prawny, lecz także stan faktyczny, w jakim znajduje się osoba kierowana do schroniska), które realizowane jest we współdziałaniu z osobą do schroniska kierowaną, gdyż odpłatność musi być uzgodniona ze świadczeniobiorcą. Należy bowiem mieć na uwadze, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Tym niemniej, ustalenie w uchwale innej stawki dla kobiet i mężczyzn powoduje, że już „na starcie” pozycja kobiet jest gorsza od tej w jakiej znajdują się mężczyźni. Ponadto, indywidualny sposób ustalania opłaty nie zmienia faktu, że – przy zróżnicowanych stawkach opłaty – na kobiety może być ostatecznie nałożona odpłatność przekraczająca maksymalny poziom odpłatności przewidzianej dla mężczyzn.

Należy pamiętać, że przeciwdziałanie bezdomności jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, który – w wymiarze tymczasowym – jest realizowany przez organy gminy zapewniające schronienie, w tym także w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. To na gminie ciąży obowiązek takiego zorganizowania realizacji tego zadania, by każdej osobie, która spełnia ustawowe przesłanki pomoc została zapewniona. Sposób w jaki gmina zapewni miejsca w ośrodkach dla osób bezdomnych powinien być jednak nieistotny z punktu widzenia osób zainteresowanych. Tym bardziej zaś nie mogą oni (albo określona ich grupa) ponosić ciężarów związanych ze sposobem zapewnienia schronienia przez gminę. W rozpatrywanym przypadku kobiety nie mogą ponosić odpłatności wyższej, bez względu na to, czy gmina ponosi wyższe koszty zapewnienia kobietom miejsca w schronisku dla osób bezdomnych, czy też nie.

Powyższe naruszenie powoduje, że konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Na jej mocy Rada Gminy Janowice Wielkie chciała bowiem zastąpić jednolicie ukształtowane stawki odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi dwiema stawkami dla każdego z tych typów ośrodków wsparcia, które różnicują odpłatność dla kobiet i mężczyzn, co w sposób istotny narusza ustawowy przepis kompetencyjny (art. 97 ust. 5 ustawy) stosowany z uwzględnieniem konstytucyjnych zasad równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) oraz gwarancji równości kobiet i mężczyzn w życiu społecznym i dostępie do zabezpieczenia społecznego (art. 33 Konstytucji RP).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Jarosław Obremski