



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.21.1.2025.RJ1

Wrocław, 21 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV - 106/2025 Rady Gminy Dobroszyce z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dobroszyce na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę nr XV - 106/2025 w sprawie *szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 30 czerwca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na nieokreśleniu stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady Gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy. Odpłatność, o której mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego beneficjenta pomocy społecznej z podmiotem kierującym tę osobę do danego ośrodka wsparcia. Opłata jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do ośrodka wsparcia uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia uchwała powinna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej. Ośrodkiem wsparcia może być m.in. schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jak i schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych (art. 51 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej).

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Dobroszyce nie określiła wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W § 2 uchwały określono, że „Miesięczna odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi ustalana jest według zasad określonych w poniższych tabelach: 1) Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych: (...) 2) Odpłatność za pobyt w schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi: (...)”. Zgodnie z zawartymi w § 2 uchwały tabelami, wskazano miesięczną procentową wysokość odpłatności za pobyt osoby bezdomnej korzystającej ze schroniska, uzależniając jej wysokość od dochodu (procentowego stosunku dochodu do kryterium dochodowego, określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej). W § 2 uchwały, jak i pozostałych przepisach uchwały nr XV - 106/2025, nie zamieszczono jednak zapisu odwołującego się, w tym przypadku, do miesięcznej stawki za pobyt. Z kolei zgodnie z § 3 i § 4 przedmiotowej uchwały „§ 3. Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi ustala się za okres miesiąca kalendarzowego. § 4. Miesięczna kwota opłaty w schronisku dla osób bezdomnych lub schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może przekraczać kwoty pełnego kosztu pobytu.”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy poprzez powyżej przytoczone zapisy uchwały doprowadziła do niezgodnych z ustawą uregulowań w zakresie odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Postanowienia § 2, § 3 oraz § 4 uchwały nr XV - 106/2025, nie określają bowiem w sposób jednoznaczny obligatoryjnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, a mianowicie wysokości stawki bazowej – w tym przypadku stawki miesięcznej za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W kontekście powyższego warto przypomnieć, że rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w ośrodku wsparcia nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas dokonywania uzgodnień z osobą kierowaną w zakresie określenia ostatecznej wysokości odpłatności, na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnego beneficjenta tego rodzaju wsparcia. Przedmiotem regulacji powinna być przede wszystkim bazowa (np. dobową, miesięczną) 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 opłaty za pobyt musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie następowało wyliczenie opłaty za pobyt, może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20 „Przyjąć należy, że skoro prawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art. 97 ust. 1 u.p.s., to owe uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. Nakaz założenia racjonalności prawodawcy i spójności przepisów prawa nakazuje aby wykładnia art. 97 ust. 5 u.p.s. uwzględniała kontekst systemowy, a mianowicie kompetencję do wydania decyzji na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s., tak aby wynik wykładni tych dwóch przepisów nie prowadził do sprzeczności i niespójności regulacji, która jest w oczywistym związku. Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjąć, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany to określenie stawek opłaty w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może powodować «przekształcenia» owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym.”. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał przy tym, że brak wskazania bazowej stawki opłaty w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa i determinuje nieważność uchwały. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r. (sygn. akt IV SA/Wr 14/21).

Wskazane w kwestionowanej uchwale zasady ponoszenia odpłatności odstępujące od prawidłowego uregulowania w uchwale stawki miesięcznej za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie wypełniają w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. W takim przypadku to inny organ, niż Rada Gminy, będzie ostatecznie podejmował decyzję odnośnie stawki

bazowej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Trzeba mieć także na względzie, że bez względu na koszty prowadzenia ośrodka wsparcia opłaty, jakie gmina pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w ośrodku wsparcia. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim ośrodku, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia miejsca w ośrodku wsparcia 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. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobytem w ośrodku wsparcia ponosi gmina.

Równocześnie to, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do ośrodka wsparcia, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. 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 pożądany w ramach podstawowych celów, jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do ośrodka wsparcia 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 zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę. Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi są świadczeniami z pomocy społecznej.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi następuje indywidualnie w drodze decyzji administracyjnej wydawanej w oparciu o zasady odpłatności wynikające z uchwały podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy. Niezbędnym zaś elementem uchwały podejmowanej w tym przedmiocie jest określenie wysokości stawki bazowej opłaty (np. dobowej, miesięcznej). Analiza treści uregulowań § 2, § 3 oraz § 4 uchwały nr XV - 106/2025 prowadzi do wniosku o braku możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności w oparciu o uregulowania uchwały, z uwagi na brak ustalenia w uchwale stawki bazowej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 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

Anna Żabska