



III.7065.241.2020.JA

**Pani Marlena Małag
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

e-PUAP

Szanowna Pani Minister

Zjawisko bezdomności godzi w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka oraz stwarza zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie. Wśród priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się przeciwdziałanie bezdomności, dlatego w październiku 2015 r. Rzecznik powołał Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności i pomocą osobom jej doświadczającym, naukowcy badający ten problem oraz prawnicy. Jednym z ostatnio sygnalizowanych przez ekspertów Komisji problemów jest sposób ustalania odpłatności za pobyt osób w kryzysie bezdomności w schroniskach.

Prawo do schronienia ujęte jest jako jedna z form świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) - dalej u.p.s., przy czym istotą tego prawa jest, zgodnie z art. 48a ust. 1 u.p.s. przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego. Prawo do schronienia nie zostało w bliższy sposób sprecyzowane co do treści, a jego zakres odzwierciedlony jest przez katalog placówek, w których następuje jego realizacja. Obejmuje on: noclegownię, schronisko dla osób bezdomnych oraz schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Udzielenie schronienia jest zatem odpowiedzią na pewien szczególny stan, w jakim znajduje się osoba potrzebująca, ale realizacja świadczenia powinna nastąpić w taki sposób, aby jak najpełniej zabezpieczać interes osoby wymagającej wsparcia.

Ośrodkami wsparcia na gruncie u.p.s. są schroniska dla osób bezdomnych, a pobyt w tego typu placówkach jest odpłatny. 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. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Stosownie do art. 97 ust. 1a u.p.s. w przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. 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. Ustawodawca precyzuje zatem tylko odpłatność osób, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego pozostawiając gminie swobodę do ustalenia wysokości opłat pozostałych osób przebywających w schroniskach dla bezdomnych.

Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych w ramach zadań własnych ustala rada gminy lub rada powiatu w drodze uchwały. Delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 u.p.s. nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez radę gminy lub radę powiatu przy ustalaniu zasad ponoszenia odpłatności. Jediną wskazówką dla lokalnego prawodawcy jest obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy lub rady powiatu 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r. sygn. akt II SA/Bk 726/09, LEX nr 577669). Tylko wówczas można mówić o zachowaniu zasady zupełności systemu prawa (spójności i komplementarności jego norm, w sensie zgodności merytorycznej i celowościowej), gdy regulacje podustawowe mają swoje odniesienie w prawie powszechnie obowiązującym. Dotyczy to również aktów prawa miejscowego, które nie mogą być sprzeczne nie tylko z przepisami ustawy, w której znajduje się upoważnienie do jego wydania, ale i z przepisami innych ustaw „dotykających” materii pozostawionej do uregulowania temu prawu miejscowemu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK-A 2007/1/3).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i był zgodna z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Na gruncie tak określonych regulacji prawnych dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza wypełnienia przez przykładowe rady gmin upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 u.p.s. odnośnie ustalania odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych nasuwa istotne wątpliwości co do ich prawidłowości. Przykłady uchwał podjętych przez Radę Miasta Milanówka¹, Radę Gminy Mysłakowice² i Radę Gminy Kąty Wrocławskie³ pokazuje, iż dochodzi do nieuprawnionego różnicowania podstawy naliczania tych odpłatności. Gminy kształtują bowiem wysokość opłat w wartościach bezwzględnych w relacji do dochodów osoby dostosowując wysokości opłat do warunków i możliwości finansowych gminy.

W mojej ocenie brak ustawowego sprecyzowania wysokości odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w u.p.s. skutkuje wadliwym przyjęciem przez rady gmin, iż dopuszczalne jest wobec tej grupy osób ustalenie innej, niż dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie, podstawy naliczania odpłatności, które prowadzi do ustalenia w sposób różny zasad odpłatności w obrębie tej samej grupy osób tj. osób w kryzysie bezdomności. Rady gmin pomijają tym samym okoliczność, iż w art. 97 ust. 1a u.p.s. ustawodawca w stosunku do osób w kryzysie bezdomności ustalił, że to dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie stanowi podstawę naliczania opłaty za schronienie precyzując maksymalne wysokości opłaty. Odmienne niż oparte na kryterium dochodu ustalenie zasad odpłatności za pobyt w schroniskach osób dotkniętych bezdomnością, których dochód przekracza określone w u.p.s. kryterium dochodowe - bez znaczenia jest wielkość przekroczenia, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz pozostaje w kolizji z zapisami u.p.s.

¹ UCHWAŁA Nr 146/XII/19 Rady Miasta Milanówka z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Miasta Milanówka; https://milanowek.pl/images/aa_uchwaly/2019/XII/urml46.pdf

² UCHWAŁA NR XV/126/19 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych albo schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi; https://myslakowice.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=13203&bar_id=10785

³ UCHWAŁA NR VI/100/19 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych mieszkańców Gminy Kąty Wrocławskie; <http://bip.katywroclawskie.pl/dokumenty/12105>

Wobec powyższego wydaje się konieczne doprecyzowanie w przepisach u.p.s. materii ustalania wysokości odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w sytuacji, gdy dochód osoby skierowanej do schroniska przekracza kryterium dochodowe. Postulat ten jest tym bardziej uzasadniony, że konsekwencją wadliwych zapisów uchwał rad gmin jest niweczenie skutków przyznanej pomocy wynikające ze zbyt dużego obciążenia finansowego osób najuboższych. Dla zobrazowania skali tego problemu przekazuję Pani Minister w załączeniu symulację opłat za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z określeniem dochodu pozostającego po dokonaniu opłaty opracowaną w oparciu o zapisy analizowanych uchwał. Przedstawione dane w sposób bezsprzeczny wskazują, iż w przypadku osób, których dochód przekracza kryterium dochodowe z u.p.s. korzystanie ze schronienia jest nadmiernie obciążające. Określone w analizowanych uchwałach zasady odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób w kryzysie bezdomności skutkują utrwalaniem ubóstwa, życia w ograniczeniach i nie pozwalają na włączenie społeczne. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia swoistego zniechęcania do korzystania ze schronienia, co może prowadzić do wzrostu bezdomności ulicznej.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie wskazywanych problemów oraz rozważenie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z poważaniem

Zał. 1

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/