



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 3 października 2024 r.

Poz. 4171

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.335.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 2 ust. 2 uchwały nr 48/V/2024 Rady Miasta Jarosławia z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego, warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jarosławia (dalej: Rada Miasta) w dniu 26 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr 48/V/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego, warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacja § 2 ust. 2 tego aktu narusza obowiązujące przepisy prawa, a w konsekwencji tego w dniu 23 września 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283). Zgodnie z treścią tego przepisu: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.”

W § 2 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Miasta uregulowała: „Rodzaj, wymiar, zakres, okres i miejsce świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego ustala się indywidualnie na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej i oceny całokształtu sytuacji wnioskodawcy, biorąc pod uwagę:

- 1) sytuację bytową, w tym potrzeby wnioskodawcy,
- 2) sytuację dochodową i majątkową wnioskodawcy,
- 3) sytuację zdrowotną, w tym niepełnosprawność wnioskodawcy,
- 4) możliwość zapewnienia pomocy i opieki przez rodzinę.”

Odnosząc się do powyższego zapisu, należy wskazać, że w ramach przyznanego radzie gminy upoważnienia z art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, warunków odpłatności za te zasługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Kwestie dotyczące ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego usług wsparcia krótkoterminowego wykraczają zatem poza w/w upoważnienie, a ponadto zostały uregulowane przez prawodawcę w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Mianowicie art. 55a ust. 3 w/w ustawy stanowi, że usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą. Zgodnie z art. 55a ust. 4 tej ustawy, rodzaj i zakres usług wsparcia krótkoterminowego są uzależnione od sytuacji osoby wymagającej wsparcia oraz jej indywidualnych potrzeb. Dodatkowo ustawa o pomocy społecznej w art. 55b reguluje tryb przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. W myśl art. 55b ust. 4 w/w ustawy wnioski o przyznanie pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego składa się w ośrodku pomocy społecznej, a 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 - w centrum usług społecznych, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia. Według art. 55b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej do w/w wniosku dołącza się oświadczenie o sytuacji osobistej i dochodowej osoby ubiegającej się o usługi wsparcia krótkoterminowego, a także dokumenty umożliwiające stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 55a ust. 3 tej ustawy, oraz wskazujące na rodzaj i zakres wsparcia, którego wymaga ta osoba. Natomiast z art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wynika, iż decyzja przyznająca prawo do usług wsparcia krótkoterminowego określa wymiar i zakres usług, odpłatność za usługi, miejsce świadczenia usług oraz okres, na jaki zostały one przyznane.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 2 analizowanej uchwały ingeruje w materię uregulowaną wyczerpująco w art. 55a oraz art. 55b ustawy o pomocy społecznej i nie stanowi kwestii przekazanej organowi stanowiącemu gminy do unormowania w uchwale. Zdaniem bowiem organu nadzoru Rada Miasta nie jest upoważniona do kształtowania postanowień decyzji przyznającej usługi wsparcia krótkoterminowego, jak również do wskazywania przesłanek uzasadniających przyznanie takiego wsparcia.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2008 r. o sygn. II OSK 955/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11). W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Dodatkowo organ nadzoru naprowadza, że uchwała podjęta na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W świetle tych wywodów uznać należy, że brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji lub doprecyzowywania pojęć ustawowych. Ponadto organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji

zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Mając na względzie powyższe, wyeliminowanie z obiegu prawnego § 2 ust. 2 niniejszej uchwały Rady Miasta Jarosławia poprzez stwierdzenie jego nieważności, jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Magdalena Kryczka