



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 3004



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.184.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 maja 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIII/539/2024 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 2 ust. 1.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/539/2024 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 2 ust. 1.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIII/539/2024 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 kwietnia 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

W myśl art. 97a ust. 2 ww. ustawy 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.

Przywołany przepis art. 97a ust. 2 ustawy został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693), która weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 97a ust. 2 ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tym przepisie. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W konsekwencji Rada Miejska w wykonaniu upoważnienia przyznanego w art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego;
- warunki odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego;
- szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Zgodnie z § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały *rodzaj, wymiar, zakres, okres i miejsce świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego ustala się indywidualnie na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej i oceny całokształtu sytuacji wnioskodawcy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej stanowi w art. 55a ust. 3, 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.

Rodzaj i zakres usług wsparcia krótkoterminowego są uzależnione od sytuacji osoby wymagającej wsparcia oraz jej indywidualnych potrzeb, usługi wsparcia krótkoterminowego realizowane w formie pobytu całodobowego są adekwatne do zakresu usług realizowanych przez dom pomocy społecznej na rzecz jego mieszkańców, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb osób korzystających z tej formy wsparcia (art. 55a ust. 4 i 5 ustawy).

W art. 55b ustawa reguluje tryb przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. W myśl tych przepisów 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 (ust. 4); do wniosku, o którym mowa w ust. 4, 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, oraz wskazujące na rodzaj i zakres wsparcia, którego wymaga ta osoba (ust. 5); w postępowaniu o przyznanie prawa do usług wsparcia krótkoterminowego nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości co do zgodności ze stanem faktycznym treści oświadczenia, o którym mowa w ust. 5 (ust. 7); w przypadku gdy osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego deklaruje ponoszenie pełnej odpłatności za te usługi, sytuacji dochodowej nie ustala się (ust. 8), kierownik ośrodka pomocy społecznej lub dyrektor centrum usług społecznych, o których mowa w ust. 4, wydaje decyzję przyznającą prawo do usług wsparcia krótkoterminowego po dokonaniu uzgodnień z konkretnym domem pomocy społecznej prowadzonym przez gminę, powiat lub na ich zlecenie, który będzie realizował usługi. Wydaną decyzję ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych przekazują do gminy lub powiatu prowadzących lub zlecających prowadzenie domu pomocy społecznej (ust. 9).

Zgodnie z art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej 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.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 1 uchwały ingeruje w materię uregulowaną wyczerpująco w art. 55b ust. 5 i 10 ustawy o pomocy społecznej i nie stanowi materii przekazanej organowi stanowiącemu gminy do unormowania w uchwale.

Na podstawie art. 97a ust. 2 tej ustawy Rada władna jest uregulować – w drodze aktu prawa miejscowego - szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, tj. określić warunki, których spełnienie umożliwi i zapewni uzyskanie takiej pomocy.

Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por.m.in. wyroki NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 ; z dnia 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15).

W przedmiotowej sprawie pismem z dnia 23 maja 2024 r. Burmistrz Opola Lubelskiego przedłożył wyjaśnienia, w których wskazano, że „§ 2 kwestionowany przez organ należy odczytywać łącznie z § 1. Nie ulega wątpliwości, że w § 1 kwestionowanej uchwały zostały określone kryteria przyznania pomocy - zróżnicowane dla różnych kategorii podmiotów. Zatem oczywistym jest, iż organ na podstawie oświadczenia wnioskodawcy jest zobowiązany do zweryfikowania czy o jaki rodzaj pomocy winien być udzielony i do której kategorii należy zaliczyć wnioskodawcę. § 2 odnosi się zatem do zweryfikowania oświadczenia wnioskodawcy w kontekście spełnienia kryteriów określonych w § 1. Innymi słowy, kwestionowany zapis § 2 odnosi się do oceny, czy dany wniosek wnioskodawcy spełnia kryteria z §1”.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 27 kwietnia 2023 r. sygn akt III SA/Gd 67/23, *za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwalodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.*

W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, na podstawie którego Rada władna jest uregulować wyłącznie warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Regulacja § 2 ust. 1 uchwały nie stanowi o warunkach przyznawania usług ani nie normuje żadnej z pozostałych kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym.

W konsekwencji brak podstaw do uwzględnienia złożonych wyjaśnień z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/539/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Opolu Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim