



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 sierpnia 2021 r.

Poz. 3549



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.246.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/252/2021 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia - Centrum Opiekuńczo- Mieszkalnym w Jaszczowie, w części obejmującej § 4 ust. 2 w zakresie słów: „a w szczególności”, § 4 ust. 2 pkt 4 oraz § 5 uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/252/2021 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia - Centrum Opiekuńczo- Mieszkalnym w Jaszczowie, w części obejmującej § 4 ust. 2 w zakresie słów: „a w szczególności”, § 4 ust. 2 pkt 4 oraz § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/252/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 sierpnia 2021 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Powiatu w Łęcznej podjęła m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.).

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej 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.

W art. 97 ust. 5 ustawa stanowi zaś, że rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyłą wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczególności, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody 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 dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W § 4 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoby zobowiązane do ponoszenia opłat za pobyt w Centrum mogą zostać zwolnione z odpłatności na wniosek własny, członka rodziny lub pracownika socjalnego (ust. 1). Zwolnienie z odpłatności może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy ponoszenie opłat za świadczone usługi stanowiłoby dla osoby zobowiązanej lub jego członka rodziny nadmierne obciążenie finansowe, a w szczególności w przypadkach:

- 1) ponoszenia odpłatności za pobyt innych członków rodziny w jednostkach pomocy społecznej lub instytucjach zapewniających całodobową opiekę;
- 2) długotrwałej lub ciężkiej choroby, niepełnosprawności powodującej konieczność ponoszenia znacznych i udokumentowanych wydatków związanych z procesem leczenia, rehabilitacji osoby zobowiązanej lub członka rodziny;
- 3) poniesienia znacznych strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub w wyniku zdarzenia losowego;
- 4) *innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych* (ust. 2).”

Posłużenie się w § 4 ust. 2 uchwały sformułowaniem "*a w szczególności*" oraz „w przypadkach *innych uzasadnionych sytuacji życiowych i losowych*” powoduje, że określenie w uchwale przesłanek zwolnienia od opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego. Oznacza to zatem, że możliwe będzie zwolnienie z ww. opłat na podstawie innych okoliczności, nie przewidzianych w przedmiotowej uchwale.

W świetle powyższego należy uznać, iż uchwała w powyższym zakresie narusza w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który zobowiązuje organ stanowiący powiatu do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, w ramach których mieści się także określenie przesłanek, uprawniających do zwolnienia od ww. opłat (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2019r. sygn. akt I OSK 2250/18).

Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych i niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

W myśl § 5 uchwały, *mieszkańcy/uczestnicy wnoszą opłatę na rachunek bankowy w wysokości oraz terminach określonych w decyzji administracyjnej.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z przytoczonego wyżej art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Należy zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej w art. 106 ust. 1 określa, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Udzielenie świadczeń w postaci schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (ust.2).

Stosownie do treści art. 106 ust. 4 decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Pomoc przyznawana w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione za udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi (art. 48a ust. 8 ustawy).

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Należy zauważyć, że w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego prawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 5 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę.

Organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/252/2021 we wskazanej części 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Łęczyński
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej