

ul. Spokojna 4
20-914 Lublin
tel. 81-74-24-308
fax 81-74-24-309
poczta@lublin.uw.gov.pl

**Lubelski
Urząd Wojewódzki
w Lublinie**

PN-II.4131.381.2021



Lublin, dnia 22 grudnia 2021 r.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.)

zawiadamiam o wszczęciu postępowania

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/261/2021 Rady Gminy Sitno z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+ w Stanisławce, w części obejmującej § 4 ust. 3, § 5 ust. 2 – 4, § 6 ust. 1 brzmieniu: „w szczególności” i § 6 ust. 2 załącznika do uchwały.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Sitno podjęła działając m.in. na podstawie art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020r. poz. 1876, ze zm.).

Zgodnie z treścią powołanych przepisów, 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 (art. 97 ust. 1). 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 (art. 97 ust. 5).

Uchwała podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 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.

Wskazać należy, iż powołany przepis art. 97 ust. 5 ustawy 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 podstawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

Zgodnie z § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, *Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sitnie w decyzji administracyjnej ustala wysokość opłaty*

za pobyt w Dziennym Domu Senior+ na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego.

W § 6 ust. 2 załącznika przyjęto, że decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z odpłatności na czas określony podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sitnie po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego radzie gminy w 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.

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 postanowienia § 4 ust. 3 oraz § 6 ust. 2 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Podmiotu wydający decyzję administracyjną 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.

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.

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.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w niniejszej sprawie postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

W myśl § 5 ust. 2 – 4 załącznika do uchwały, usprawiedliwiona nieobecność uczestnika w Dziennym Domu Senior + skutkuje proporcjonalnym zmniejszeniem opłaty za pobyt (ust. 2). W przypadku planowanej nieobecności uczestnik korzystający z pobytu zobowiązany jest zgłosić ją kierownikowi Dziennego Domu Senior +, co najmniej na 2 dni przed tą nieobecnością (ust. 3). W przypadku niewykonania obowiązku, wskazanego w ust. 3, nie stosuje się zapisu zawartego w ust. 2, chyba że powiadomienie nie było możliwe z powodów losowych (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Przepis art. 97 ust. 5 ww. ustawy, zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia Rady do określenia zasad usprawiedliwiania nieobecności w ośrodku wsparcia oraz wskazywania, iż za nieusprawiedliwioną nieobecność uczestnika w Dziennym Domu Senior + należy ponosić opłatę.

Na podstawie powołanego przepisu rada jest władna ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – przy czym chodzi o wskazanie granic, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowi określanie przez Radę sposobu usprawiedliwiania nieobecności uczestników w ośrodku wsparcia w zakresie pobytu w Dziennym Domu Senior+.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011 r., sygn. II SA/Sz 669/11, „Art. 97 ustawy o pomocy społecznej daje [...] możliwość ustalenia odpłatności są usługi świadczone w ośrodku wsparcia. Jest to przepis o charakterze ogólnym. Opłaty, o których mowa w art. 97 ustawy o pomocy społecznej są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi zatem instytucję prawno-finansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.”

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż opłata za pobyt w ośrodku wsparcia ponoszona jest w przypadku faktycznego korzystania z usług tego ośrodka, natomiast w przypadku kiedy uczestnik z tych usług nie korzysta (jest nieobecny), brak jest podstaw do nakładania na niego obowiązku ponoszenia konkretnej opłaty – niezależnie od faktu usprawiedliwienia lub nie jego nieobecności.

W § 6 uchwały ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach na jej wniosek uczestnika lub pracownika socjalnego, podmiot kierujący może częściowo lub całkowicie zwolnić uczestnika z ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+, w szczególności, ze względu na (...).

Posłużenie się w § 6 ust. 1 uchwały sformułowaniem "w szczególności" 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 wyraźnie 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 gminy 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 tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/261/2021, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Jednocześnie informuję o możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie, w terminie do dnia 28 grudnia 2021r.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sitno
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sitno