



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 20 września 2018 r.

Poz. 3989

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.223.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 września 2018 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn. zm.), art.97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2014r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018r. poz.1508)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LVII/475/18 Rady Gminy Solina z dnia 14 sierpnia 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i udzielających tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania na pobyt stały posiadały na terenie Gminy Solina.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/475/18 Rady Gminy Solina została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 21 sierpnia 2018r. Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. art.97 ust.5 ustawy z dnia 12 marca 2014r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018r. poz.1508).

Stosownie do treści art. 97 ust.1 i 5 ustawy, 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. 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.

Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Powołany powyżej przepis ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyłą wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady 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 dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy.

W § 3 ust.1 uchwały Rada Gminy określiła, że kwotę odpłatności za pobyt w schronisku ustala Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Solinie z/s w Polańczyku w uzgodnieniu z osobą kierowaną, mając na uwadze jej sytuację materialną i przyznany zakres usług. W § 4 ustalono, iż przyznanie pomocy osobie bezdomnej w formie udzielenia schronienia – tymczasowego miejsca pobytu w schronisku, wysokość odpłatności za pobyt oraz termin i sposób płatności, ustalane są indywidualnie w decyzji kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Solinie, wydawanej na podstawie udokumentowanego rodzinnego wywiadu środowiskowego po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż to art. 106 ustawy reguluje kwestie dotyczące przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnych. Stosownie do treści art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Od tej generalnej zasady ust. 2 art. 106 przewiduje wyjątki: „Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.” Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, rozdziału 7 k.p.a. Należy więc stwierdzić, iż uchwała rady nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Zwrócić należy uwagę na to, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie w przepisach stanowiących przez radę gminy (powiatu) jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zakaz taki wynika wprost z treści § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który stanowi: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”. Stanowisko takie wyrażane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. Akt. II S.A. 99/92 stwierdził: „uchwała rady miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w ustawie.”

W § 3 ust.2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Solina określiła (w formie tabeli) odpłatność wyrażoną w procentach w stosunku do średniego dobowego kosztu utrzymania osoby bezdomnej w schronisku uzależnioną od kryterium dochodowego. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia rady do określenia konkretnej wysokości opłaty, ani też do niepobierania żadnej opłaty. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy uprawniona jest do ustalenia wyłącznie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Ustawodawca kształtuje zatem jedynie uprawnienie rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 629/13, w którym wskazano, iż: „Mając na względzie brzmienie art.97 ust.1 ustawy nie ulega wątpliwości zdaniem Sądu, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania „szczegółowych zasad” powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i orzecznictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wydając akty prawa miejscowego, winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. sygn. akt: SA/Wr 310/92 ; wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r. sygn. akt: II SA/Wr 1302/97 , OSS 2000/3/77). Niewątpliwie zatem przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej. Przepis taki nie może również prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej.

Z tych powodów stwierdzenie nieważności uchwały należy uznać za 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 GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak