



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 kwietnia 2018 r.

Poz. 2070

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.81.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 kwietnia 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 2017r. poz.1875), art.97 ust.1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2014r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017r. poz.1769 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. i §5 uchwały Nr LIV/421/2018 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 16 marca 2018r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i udzielających schronienie osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym, które ostatnie stałe miejsce zameldowania posiadały na terenie Gminy Jedlicze.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/421/2018 Rady Miejskiej w Jedliczu została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 23 marca 2018r. Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. art.97 ust.1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2014r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017r. poz.1769 z późn. zm.).

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.

W art. 97 ust.5 ustawodawca kształtuje zatem 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. Jediną 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 podustawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy.

Tymczasem Rada Miejska w Jedliczu, wykraczając poza upoważnienie ustawowe, w § 4 uchwały postanowiła, że 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 Jedliczu, wydawanej na podstawie udokumentowanego 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 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 § 5 uchwały ustalono, iż osoba bezdomna, której przyznano pomoc w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla bezdomnych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, może zostać zwolniona całkowicie lub częściowo z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych. Decyzję podejmuje się po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie udokumentowanego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Przypadki szczególnie uzasadnione dotyczą w szczególności okoliczności związanych z ponoszeniem przez osobę bezdomną wysokich kosztów leczenia, wystąpienia zdarzenia losowego.

Organ nadzoru zauważa, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 97 ust.5 ustawy o pomocy społecznej powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady nie mieści się zatem kompetencja do określania warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za pobyt w schronisku dla bezdomnych.

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 w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, 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