

25.02.2009
Sejmik Powiatu Wałbrzyskiego
PRZEDSIĘBIORCA
Rady Powiatu Wałbrzyskiego
Andrzej Lipiński



WOJEWODA DOLNOŚLASKI

NK.II.0911-3/120/09

DO UCHWAŁY NR XXVI/7/09 z dnia 30 stycznia 2009r.

Wrocław, dnia 20 lutego 2009 roku

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zmianami) stwierdzam nieważność: § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „7) Organizacji – oznacza to określenie zasad pobytu wychowanków w mieszkaniu chronionym”, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 17 **uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XXVI/7/09 z dnia 30 stycznia 2009 r.** w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIV/27/05 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym oraz ośrodka wsparcia oraz **załącznika nr 1, 2 i 3** do tej uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wałbrzyskiego na sesji w dniu 30 stycznia 2008 r. podjęła m. in. uchwałę nr XXVI/7/09 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIV/27/05 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym oraz ośrodka wsparcia.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lutego 2009 r., przekazana przez Starostę Wałbrzyskiego pismem nr ZS/0712/1/2009 z dnia 30 stycznia 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „7) Organizacji – oznacza to określenie zasad pobytu wychowanków w mieszkaniu chronionym”, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 17 oraz załącznika nr 1, 2 i 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mocą § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „7) Organizacji – oznacza to określenie zasad pobytu wychowanków w mieszkaniu chronionym”, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, i pkt 17 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Wałbrzyskiego wprowadziła postanowienia w zakresie kryteriów, jakie musi spełnić osoba, której może być przyznane mieszkanie chronione, tryb przekazania pokoju w mieszkaniu chronionym, kwestie proceduralne związane z wydaniem decyzji administracyjnej w zakresie przyznania lub odmowy przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym wychowanka, a także uchylecia tej decyzji, organizacji mieszkania chronionego (liczby osób w pokoju, regulaminu mieszkania), okoliczności, które mogą skutkować zmianą decyzji o przyznaniu miejsca w mieszkaniu chronionym na odmowną. W załączniku nr 1 Rada określiła tabelę kwalifikacyjną zawierającą kryteria kwalifikowania osób do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym. W załączniku nr 2 do uchwały Rada określiła wzór deklaracji opieki następczej wychowanków zamieszkujących mieszkanie chronione, wykonywanej przez placówkę macierzystą, pracownika pedagogicznego wyznaczonego imiennie przez dyrektora placówki. W załączniku

Omija. J. J. J.
25.02.09

J. J. J.

otnumaion 25.02.2009

nr 3 Rada określiła regulamin mieszkania chronionego zawierający zasady organizacji mieszkania chronionego, kierowanie do mieszkania chronionego, zasady pobytu w mieszkaniu chronionym.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że zmiana uchwały Nr XXIV/27/05 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 marca 2005 r. spowodowana jest brakiem regulacji kryteriów kwalifikowania osób do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym oraz nie określała organizacji mieszkania chronionego.

Niniejsza uchwała została podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru uregulowania uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XXVI/7/09 z dnia 30 stycznia 2009 r. w zakresie § 1 ust. 1 ", pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, i pkt 17 oraz załącznika nr 1, 2 i 3 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, bowiem Rada Powiatu wykroczyła poza upoważnienie wynikające z tej normy kompetencyjnej.

Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej 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.

Z wyżej wskazanej normy kompetencyjnej wynika upoważnienie dla rady powiatu lub rady gminy **jedynie** do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Brak podstaw do regulowania w ramach tej kompetencji kryteriów kwalifikowania osób do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym oraz organizacji mieszkania chronionego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ściśle, literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Nadto należy również zwrócić uwagę na przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w myśl którego akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy **na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach**. Działania zatem jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. kompetencja jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisu rangi ustawowej, nie może być domniemywana

ani wywodzona z norm o ogólnym charakterze nie przewidujących wprost upoważnienia do działania.

W tym miejscu należy jedynie informacyjnie odwołać się do historycznego brzmienia tego przepisu obowiązującego do dnia 14 marca 2007 r., zmienionego następnie przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2007 r., Nr .36, poz. 226).

W myśl dawnego brzmienia art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala **organizację** oraz **szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności** za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej.

Również w poprzednim stanie prawnym, mimo normy kompetencyjnej w powyższym brzmieniu, rada powiatu nie miała kompetencji do określenia na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej kryteriów kwalifikowania osób do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym oraz organizacji mieszkania chronionego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 598/04 i o sygn. akt IV SA/Wr 556/04 potwierdził stanowisko organu nadzoru, że „pojęcia „organizacji”, wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie należy rozumieć szeroko, w ujęciu prowadzącym do możliwości normowania organizacji ośrodka wsparcia. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że użyty w nim termin "organizacja" odnosi się do zwrotu "ponoszenie odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej", a więc jest związany z kwestią odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniach chronionych i ośrodkach interwencji kryzysowej. Prowadzi to do ustalenia, że pojęcie "organizacja" powinno być ściśle odniesione do regulowania zasad odpłatności za świadczenia Powiatowego Ośrodka Wsparcia. Trzeba bowiem mieć na względzie, że pojęcie "organizacja" ma różne znaczenia. Oprócz ujęcia strukturalnego występuje również ujęcie funkcjonalne. Przez "organizację" rozumie się wtedy uporządkowane działanie bądź proces zmierzający do osiągnięcia określonego celu, np. organizacja urzędu, ośrodka pomocy społecznej, poboru podatku czy też analizowanej odpłatności. Ustawodawca przyjął zatem takie ujęcie organizowania, które jest odniesione tylko do problematyki ponoszenia odpłatności w ośrodkach wsparcia norma kompetencyjna zawarta została w art. 97 ust. 5 ustawy, upoważniającym do ustalania odpłatności, a zamieszczonym w rozdziale 6 "Zasady odpłatności za świadczenia" działu II, co dodatkowo potwierdza wolę ustawodawcy do upoważnienia rady do unormowania organizacji ponoszenia odpłatności. Jeżeli bowiem przepis art. 97 dotyczy odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, to brak jest podstaw do twierdzenia, że zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna odnosi się do innych kwestii niż odpłatność. Natomiast organizacja pomocy społecznej jest przedmiotem odrębnej regulacji działu III ustawy o pomocy społecznej.”

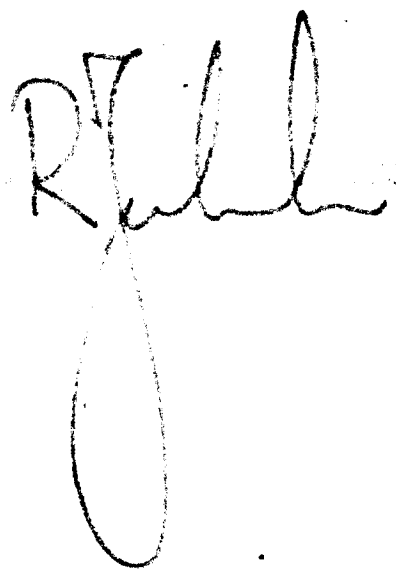
W konsekwencji, ani brzmienie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej obowiązujące do 14 marca 2007 r., ani aktualne brzmienie tego przepisu nie daje podstawy prawnej do regulowania przez radę powiatu kwestii związanych z kryteriami kwalifikowania osób do zamieszkiwania w mieszkaniu chronionym oraz organizacji mieszkania chronionego.

Zatem zapisy § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „7) Organizacji – oznacza to określenie zasad pobytu wychowanków w mieszkaniu chronionym”, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 17 oraz załącznika nr 1, 2 i 3 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące postawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R. Kull', with a large, vertical, oval-shaped flourish extending downwards from the end of the signature.