

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 maja 2009 r.

NK.II.DM.0911-90/09

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 214, poz. 1806, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/136/09 Rady Powiatu Łomżyńskiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach.

UZASADNIENIE

W dniu 22 kwietnia 2009 r. Rada Powiatu Łomżyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/136/09 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach, która w dniu 28 kwietnia 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 maja 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Powiatu Łomżyńskiego mocą postanowień badanej uchwały ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach. Jednocześnie podjętym uregulowaniom Rada Powiatu nadała walor aktu prawa miejscowego mającego charakter generalny, abstrakcyjny i powszechnie obowiązujący społeczność lokalną, wprowadzając w przepisie § 3 niniejszej uchwały, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W ocenie organu nadzoru podjęcie przez Radę Powiatu Łomżyńskiego uchwały w przedmiotowym zakresie **zostało dokonane bez podstawy prawnej**, stanowiąc tym samym rażące naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Tak wyrażona zasada praworządności dotyczy także stanowienia prawa miejscowego jako formy sprawowania władzy publicznej przez samorząd terytorialny. Na mocy art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego "na podstawie i w granicach uprawnień zawartych w ustawie".

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż kwestionowana uchwała Rady Powiatu została podjęta bez wymaganego upoważnienia ustawowego z uwagi na brak przepisu obowiązującego prawa, który pozwoliłby na uregulowanie kwestii szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowym ośrodku wsparcia **dla osób z zaburzeniami psychicznymi** przez organ stanowiący powiatu.

Należy zauważyć, iż przywołany w postawie prawnej niniejszej uchwały przepis art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) przyznaje radzie powiatu uprawnienie do ustalenia, w zakresie zadań własnych, szczególonych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Takie ustawowe unormowanie przedmiotowej materii w sposób wyraźny zawęża zakres kompetencji organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego do w/w placówek. W aspekcie merytorycznym istotne jest podkreślenie, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi należy do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat. Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej określenie warunków i trybu ustalania oraz pobierania odpłatności za pobyt w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, prowadzonych w ramach wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej należy do **kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego**, który jest również upoważniony do uregulowania, w drodze rozporządzenia, warunków całkowitego lub częściowego zwalniania z odpłatności za pobyt w rzeczonych placówkach i korzystanie z ich usług, przy uwzględnieniu sytuacji materialnej kierowanych osób. Powyższe kompetencje przyznane właściwemu ministrowi odpowiadają zasadzie, zgodnie z którą organy rządowe mają wpływ na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a tym samym mogą udzielać wskazówek dotyczących ich realizacji i kontrolować ich wykonanie. Uprawnienia takie uzasadnia fakt finansowania zadań zleconych z budżetu państwa.

W świetle powyższego, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż organ stanowiący Powiatu Łomżyńskiego podejmując się uregulowania materii, dotyczącej ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach, przekroczył przyznane mu kompetencje zawarte w dyspozycji normy prawnej art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Dodać należy, iż akty prawa miejscowego mogą być wydawane jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego zawierającego elementy proceduralne oraz materialne wydania aktu normatywnego. Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 566/04, w którym skład orzekający podzielił pogląd, iż „akty prawa miejscowego nie mogą być autonomiczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego (...). Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnym udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych”.

Oceniając badaną uchwałę z punktu widzenia legalności oraz mając na uwadze wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Powiatu Łomżyńskiego w przedmiotowej sprawie, z dnia 18 maja 2009 r., znak: PCPR 0221/19/2009, odnoszące się do trudności interpretacyjnych art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej z uwagi na „fakt kto ma ustalać odpłatność i szczegółowe zasady jej ponoszenia w przypadku zadań zleconych”, organ nadzoru podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażone w wyroku z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/GL 458/08, iż „jakkolwiek zaniechanie właściwego ministra w wydawaniu rozporządzenia regulującego wskazane kwestie jest niewątpliwie źródłem problemów dla jednostek samorządowych prowadzących tego rodzaju instytucje, to jednak fakt ten nie może uzasadniać ani sankcjonować podejmowania przez organy stanowiące rzeczonych jednostek, uchwał normujących sporną materię, skoro są one sprzeczne z przepisami określającymi właściwość tych organów”.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/136/09 Rady Powiatu Łomżyńskiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach, jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli