



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 kwietnia 2014 r.

Poz. 1895

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 629/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 stycznia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie:	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska Sędzia WSA Alojzy Wyszowski (spr.)
Protokolant:	starszy referent Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 28 stycznia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Powiatu Wołowskiego

z dnia 24 stycznia 2013 r. nr XXVIII/193/13

w przedmiocie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym dla pełnoletnich wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Powiatu Wołowskiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie dwieście czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Rada Powiatu Wołowskiego, działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie powiatowym oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1362 ze zm.), dalej: ustawa, a także rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2012 r. poz. 305), podjęła w dniu 24 stycznia 2013 r. uchwałę nr XXVIII/193/13 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym dla pełnoletnich wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Wojewoda Dolnośląski podniósł, że w toku badania legalności uchwały stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, Wojewoda Dolnośląski zarzucił, że:

- § 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i ust. 5 w związku z art. 106 ustawy, § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych i art. 7 Konstytucji RP;
- § 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 6, § 6 ust. 2 i § 7 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Jak dalej wskazał organ nadzoru, podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy, zgodnie z którym 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. 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 Powiatu 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.

Uchwała Rady Powiatu określa szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, określając pośrednio równocześnie krąg osób uprawnionych do pobytu w mieszkaniu chronionym. Uchwała określa bowiem zasady ponoszenia odpłatności dla pełnoletnich wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze. Zdaniem organu nadzoru brak było jednak podstaw prawnych do określenia kręgu osób korzystających z mieszkania chronionego. Uprawnionych do korzystania z mieszkania chronionego określają bowiem przepisy ustawowe. Artykuł 53 ust. 1 ustawy wyznacza krąg osób uprawnionych do pobytu w mieszkaniu chronionym: „1. Osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym”. Ustawa w art. 53 ust. 2 określa także, że „mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.

„Wobec powyższego, uchwała Rady Powiatu może regulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, bez określania podmiotów uprawnionych do korzystania z mieszkań chronionych, gdyż krąg osób uprawnionych do korzystania z tych mieszkań pozostaje poza regulacją Rady Powiatu.

Zdaniem organu nadzoru, za wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały w całości przemawia także fakt, iż Rada Powiatu w jej § 4 ust. 2 określiła w sposób sztywny wysokość opłaty ponoszonej przez osobę, korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, podczas gdy ustawodawca upoważnił

Radę do określania szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności, a nie do określania wysokości konkretnych opłat (art. 97 ust. 5 ustawy). Należy podkreślić, iż wysokość opłaty powinna być ustalana przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną na pobyt do mieszkania chronionego z uwzględnieniem przyznanego jej zakresu usług (art. 97 ust. 1 ustawy). Dodać należy także, iż w/w regulacją Rada wkroczyła także w kompetencję organu kierującego na pobyt w mieszkaniu chronionym. Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. W ocenie organu nadzoru wskazane regulacje nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały. Oznacza to, że skoro Rada, jak stanowi art. 7 Konstytucji RP, była zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa, działanie wykraczające poza upoważnienie ustawowe, także wkroczenie w upoważnienie dla innego organu, narusza prawo w sposób istotny. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad ponoszenia odpłatności. Zwrócił także uwagę na § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z nim na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” reguła – jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy – znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, a więc także do uchwały Rady Powiatu Wołowskiego.

Ponadto w § 2 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 uchwały Rada Powiatu Wołowskiego wprowadziła następujące zapisy:

- „1. Pobyt w mieszkaniu chronionym jest pobytem czasowym i odpłatnym.
2. Przyznanie świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, a także ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, odbywa się w drodze decyzji administracyjnej.
3. Decyzje o odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wydaje Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołowie na podstawie zawartej z użytkownikiem mieszkania umowy cywilnoprawnej, określającej warunki pobytu w mieszkaniu chronionym oraz formę i terminy wnoszenia odpłatności za pobyt.
4. Decyzja, o której mowa w ust. 3 określa czas pobytu w mieszkaniu chronionym oraz wysokość odpłatności ponoszonej przez osobę, której przyznano pobyt w mieszkaniu chronionym.
5. W postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawie przyznania świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, uwzględnia się sytuację zdrowotną bytową i materialną osoby kierowanej do mieszkania chronionego, w szczególności bierze się pod uwagę jej dochód oraz kryterium dochodowe.
6. Po zakończeniu pobytu na okres czasowy w mieszkaniu chronionym Powiat Wołowski nie ma obowiązku zapewnienia lokalu mieszkalnego.”

Na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy Rada Powiatu uprawniona jest do działania w ramach upoważnienia ustawowego. Przepis upoważniający wyznacza zakres kompetencji Rady Powiatu. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy upoważnia Radę do określenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, a nie do określenia długości pobytu (ust. 1), formy przyznania świadczenia i osoby upoważnionej do przyznania świadczenia (ust. 2, ust. 3), elementów decyzji (ust. 4), elementów uwzględnianych przy wydaniu decyzji (ust. 5) oraz postępowania po ustaniu świadczenia (ust. 6). Regulacje § 2 uchwały Rady Powiatu Wołowskiego należy uznać za wykraczającą poza ramy upoważnienia ustawowego.

Należy również wskazać, że powyższa 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.

Równocześnie należy zaznaczyć, iż 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 Powiatu 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.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, wydane na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy, określa rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych oraz warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych. Rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych określa w § 3 i § 4, że decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się osobom pełnoletnim na czas określony, a decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień (celu pobytu, okresu pobytu, rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia, odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia, sposobu usprawiedliwiania nieobecności w mieszkaniu chronionym, zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania osoby lub programu wspierania osoby) pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym. Tak więc, kwestia odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia oraz czasu pobytu w mieszkaniu, regulowana przez Radę Powiatu w § 2 ust. 2 i ust. 4 uchwały, ustalana jest nie w samej decyzji o przyznaniu świadczenia, ale w uzgodnieniach poprzedzających wydanie tej decyzji, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy oraz § 3 ust. 1 i ust. 4 ww. rozporządzenia.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Zgodnie z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Powiatu nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Zdaniem organu nadzoru także regulacje § 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Rada wskazaną regulacją wprowadziła zwolnienia bądź obniżenia od opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym: „2. Ze względu na trudną sytuację zdrowotną lub osobistą osoby przebywającej w mieszkaniu chronionym, odpłatność może być ustalana w wysokości niższej niż określona w niniejszej uchwale lub można zwolnić osobę od opłaty. 3. Obniżenie bądź całkowite zwolnienie z odpłatności następuje na wniosek osoby uprawnionej. 4. Obniżenie bądź całkowite zwolnienie z odpłatności nie może przekraczać okresu 6 miesięcy w roku kalendarzowym.”

W art. 97 ust. 1 ustawy przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecyjnej organu administrującego, jego uznaniu pozostawia się zaniechanie ściągnięcia opłaty, co zależne jest nie tyle od dochodu osoby kierowanej, co od jej sytuacji majątkowej, życiowej i rodzinnej. Skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ustawy, który przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. Jest ono zależne od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1. Rada Powiatu w § 4 i § 5 ust. 1 dokonała tej regulacji.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach 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.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być inter-

pretowane w sposób ścisły, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizacji tych zadań (...)”

Także w regulacjach § 2 ust. 6 uchwały „Po zakończeniu pobytu na okres czasowy w mieszkaniu chronionym Powiat Wołowski nie ma obowiązku zapewnienia lokalu mieszkalnego” i § 6 ust. 2 uchwały „Naprawy i doposażenie mieszkania chronionego pokrywa Powiat Wołowski” oraz § 7 uchwały „Koszty związane z funkcjonowaniem mieszkania chronionego zaplanowane zostaną w budżecie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołowie”, Rada działała bez podstawy prawnej.

W tym przypadku Rada Powiatu również uregulowała kwestie, do uregulowania których nie była upoważniona przez ustawodawcę. W kompetencji Rady leży ustalenie szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Brak podstaw do wprowadzania regulacji poza tym zakresem. Trzeba wyraźnie podkreślić że, zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96), do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Regulacje § 2 oraz § 6 ust. 2 oraz § 7 uchwały są w tym zakresie podjęte bez podstawy prawnej i z przekroczeniem upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę organ poinformował, że na najbliższej sesji Rady podjęta zostanie uchwała uchylająca zaskarżoną uchwałę, w związku z czym wniósł o umorzenie postępowania w sprawie.

W dniu 6 listopada 2013 r. Przewodniczący Rady nadesłał uchwałę z dnia października 2013 r. nr XXXVI/235/13 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, w której § 5 postanowiono o utracie mocy zaskarżonej uchwały.

W oświadczeniu z dnia 9 grudnia 2013 r. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że wskutek tego, iż zaskarżona uchwała była wykonywana nie ma podstaw do cofnięcia skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Z powyższego wynika, że każda uchwała rady powiatu dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczo wskazanego w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 powołanej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw 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.

Konstytucja częściowo reguluje tryb prawodawczy, częściowo odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą w tym przypadku jest ustawa o samorządzie powiatowym. W jej rozdziale 4 – akty prawa miejscowego stanowiące przez powiat – dokonano ich podziału na dwie kategorie – akty wykonawcze i akty porządkowe.

Uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (...)” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126).

W świetle powyższego, przepisy zaskarżonej uchwały istotnie posiadają wady, skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Rację ma organ nadzoru twierdząc, że na podstawie wskazanego wcześniej upoważnienia ustawowego Rada Powiatu była władna uregulować jedynie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym. Tymczasem, nie zważając na zakres upoważnienia oraz brzmienie art. 53 ustawy Rada określiła w uchwale krąg osób uprawnionych do pobytu w mieszkaniu chronionym wyznaczając jej zakres obowiązywania w stosunku do pełnoletnich wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze, co stanowi istotne naruszenie prawa w tym względzie. Pamiętać bowiem należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany wypełniać nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych.

Słusznie również organ nadzoru wskazał na uchybienia § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Wbrew bowiem obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa Rada określiła w sposób „sztywny” wysokość opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze świadczenia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Umocowana była jedynie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce. Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, 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 „szczęgółowych 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 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu. Narusza jednocześnie art. 7 Konstytucji RP,

a także § 119 ust. 1 i § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ustawodawca nie przyznał radzie powiatu prawa do ustalania wysokości opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym, a jedynie uprawnienie do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do mieszkania chronionego.

Prawidłowo też organ nadzoru uznał za niedopuszczalne, dokonane w § 2 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 zaskarżonej uchwały, powtarzanie regulacji ustawowych, ich modyfikację i uzupełnianie.

Bezsprzecznie, o czym była już mowa, przepis art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Dlatego uregulowanie w § 2 uchwały, wydanej na jego podstawie, kwestii długości pobytu w placówce, formy przyznania świadczenia i osoby upoważnionej do przyznania świadczenia, elementów decyzji o odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, elementów uwzględnianych przy wydaniu tej decyzji oraz postępowania po ustaniu prawa do świadczenia, odbyło się bez podstawy prawnej. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jediną wskazówką dla miejscowego prawodawcy jest obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. W doborze kryteriów wspomnianej odpłatności, z pewnością, nie mieszczą się zaś opisane wyżej uregulowania zaskarżonej uchwały.

Zasadnie Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że tego rodzaju zabieg legislacyjny godzi m.in. w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdyż w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej ani innych aktów normatywnych.

Właściwie także organ nadzoru dopatrywał się istotnego naruszenia prawa przy stanowieniu § 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 zaskarżonej uchwały.

W art. 97 ust. 1 ustawy w istocie przewidziano zwolnienie z ponoszenia opłat, które nie powinno być utożsamiane z odstąpieniem od żądania opłaty. To drugie uprawnienie jest wyrazem władzy dyskrecyjnej organu administrującego, jego uznaniu pozostawia się zaniechanie ściągnięcia opłaty, co zależne jest nie tyle od dochodu osoby kierowanej, co od jej sytuacji majątkowej, życiowej i rodzinnej. Skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia wymaga szczegółowej podstawy prawnej, a takiego upoważnienia nie zawiera art. 97 ust. 1 ustawy, który przewiduje jedynie obligatoryjne zwolnienie z opłat. Jest ono zależne od spełnienia kryterium dochodowego i odnosi się do osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie kierowanej do placówki, których dochody są niższe lub równe kwotom określonym w art. 8 ust. 1.

Rada nie posiadała zatem żadnej kompetencji do wprowadzenia zwolnienia bądź obniżenia opłat pobieranych za pobyt w mieszkaniu chronionym.

Prawidłowo również Wojewoda Dolnośląski skonstatował, że postanowienia § 2 ust. 6, § 6 ust. 2 i § 7 zaskarżonej uchwały podjęte zostały bez podstawy prawnej i z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy oraz naruszeniem art. 7 Konstytucji RP.

Po raz kolejny zaznaczenia wymaga, że w rozważanym zakresie Rada została upoważniona przez ustawodawcę do ustalenia szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Regulowanie w zaskarżonej uchwale kwestii braku obowiązku zapewnienia po zakończeniu pobytu w mieszkaniu chronionym lokalu mieszkalnego, pokrycia kosztów napraw i wyposażenia mieszkania chronionego oraz planowania kosztów związanych z funkcjonowaniem tego mieszkania, nie było zadaniem Rady w ramach uchwalania aktu prawa miejscowego, realizującego normę kompetencyjną zawartą art. 97 ust. 5 ustawy.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach w art. 200 p.p.s.a.