



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 9375

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1013.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 137/XV/2020 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Krzepicach, w części określonej w:

- § 5 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „dorosłych”, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) w zw. z § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy, dalej jako „rozporządzenie” i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

- § 6 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 51b ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 1876) oraz art. 7 Konstytucji RP.

- § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu „podstawowym”, jako niezgodnej art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

- § 10 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 listopada 2020 r. Rada Powiatu Kłobuckiego podjęła uchwałę Nr 137/XV/2020 w sprawie nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Krzepicach. Statut ten stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, art. 51a i art. 51b ustawy o pomocy społecznej i § 3, § 4 ust. 1 rozporządzenia.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2020 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała w wyżej wskazanym zakresie jest niezgodna z prawem.

Na wstępie wskazać należy, iż zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.*

Z kolei, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia: *Funkcjonowanie domu określają:*

- 1) *statut domu;*
- 2) *regulamin organizacyjny;*
- 3) *program działalności domu i plany pracy domu na każdy rok.*

Wskazać należy, iż uchwała przyjmująca statut Środowiskowego Domu Samopomocy w Krzepicach posiada walor aktu prawa miejscowego. Charakter normatywny uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „dorosłych” należy uznać za istotnie naruszający prawo. Rada Powiatu Kłobuckiego w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wskazała, iż:

Dom jest ośrodkiem wsparcia pobytu dziennego przeznaczony dla dorosłych osób:

- 1) *przewlekłe psychicznie chorych - typ A,*
- 2) *z niepełnosprawnością intelektualną - typ B,*
- 3) *wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych - typ C,*
- 4) *ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi - typ D.*

Tymczasem, powyższe stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów prawa, tj. § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z powyższymi przepisami: *Ilekoć w rozporządzeniu jest mowa o uczestniku - należy przez to rozumieć przyjęte do domu osoby z zaburzeniami psychicznymi, w tym:*

- a) *osoby przewlekłe psychicznie chore,*
- b) *osoby z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, znacznym i umiarkowanym, a także osoby z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, jeżeli jednocześnie występują inne zaburzenia, zwłaszcza neurologiczne,*
- c) *osoby wykazujące inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej są zaliczane do zaburzeń psychicznych, z wyłączeniem osób czynnie uzależnionych od środków psychoaktywnych (§ 2 ust. 5 rozporządzenia).*

Z kolei, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia: *Domy, w zależności od kategorii osób, dla których są przeznaczone, dzielą się na następujące typy:*

- 1) typ A - dla osób przewlekle psychicznie chorych;
- 2) typ B - dla osób z niepełnosprawnością intelektualną;
- 3) typ C - dla osób wykazujących inne przewlekle zaburzenia czynności psychicznych;
- 4) typ D - dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi.

A zatem, przepisy prawa określające kategorię osób (uczestników), dla których przeznaczone są domy (ośrodki wsparcia) nie ogranicza ich działalności tylko dla osób dorosłych, tak jak to zostało określone w niniejszej uchwale. Wobec czego, regulację przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie należy uznać za sprzeczną z prawem tj. z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenie i art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy podkreślić, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 załącznika do uchwały, która stanowi:

1. Skierowanie do Domu i ustalenie odpłatności za świadczone w nim usługi następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Starostę Kłobuckiego.

2. Pobyt w Domu wymaga zgody osoby kierowanej lub jej opiekuna prawnego.

wykracza poza materię statutową ośrodka wsparcia, jakim jest Środowiskowy Dom Samopomocy w Krzepicach. Regulacja powyższa nie dotyczy samej działalności domu, jego funkcjonowania, ale kwestii wcześniejszych, administracyjnych związanych ze skierowaniem do ośrodka. Powyższa materia nie tylko nie znajduje uzasadnienia w podstawie prawnej do podjęcia niniejszego statutu, ale jednocześnie uregulowana jest już w przepisach powszechnie obowiązujących tj. zarówno w ustawie o pomocy społecznej jak i ustawie Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 51b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej *Decyzję o skierowaniu do ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi i decyzję ustalającą odpłatność za korzystanie z usług w tych ośrodkach wydaje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej lub zlecającej prowadzenie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

A zatem, w ocenie organu nadzoru regulacja powyższa stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 51b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu „podstawowym” jest niezgodna z prawem, z uwagi na fakt, iż powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz ustala otwarty katalog działalności Ośrodka, co może prowadzić do powiększenia katalogu zadań ośrodka bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Z zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), wynika wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 10 załącznika do uchwały stanowi naruszenie prawa. Rada w ww. przepisie wskazała, iż:

Nadzór merytoryczny nad działalnością Domu oraz nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych z budżetu sprawuje Zarząd Powiatu.

Zdaniem organu nadzoru, wyżej wskazana regulacja dot. sprawowanego nadzoru nad ośrodkiem, wykracza poza zakres materii statutowej, a jednocześnie stanowi modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. W tym miejscu wskazania wymaga, iż na mocy art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie

powiatowym *rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem organem kontrolnym działalności powiatowej jednostki organizacyjnej (a nie nadzorczym, jak to jest ujęte w przedmiotowej uchwale) jest rada powiatu poprzez komisję rewizyjną. Jednocześnie wskazuje, iż Rada pominęła kompetencje nadzorcze w stosunku do jednostki, które posiada również wojewoda, zgodnie bowiem z art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej: do zadań wojewody należy nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.*

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta § 10 załącznika do uchwały jest sprzeczna z prawem tj. z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 137/XV/2020 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Krzepicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak