



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.100.2023

Kielce, dnia 29-06-2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/359/2023 Rady Powiatu w Sandomierzu z dnia 25 maja 2023 roku w sprawie *utworzenia na terenie powiatu sandomierskiego mieszkania chronionego dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej w całości.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2023 roku Rada Powiatu w Sandomierzu podjęła uchwałę Nr LVIII/359/2023 w sprawie utworzenia na terenie powiatu sandomierskiego mieszkania chronionego dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 31 maja 2023 roku.

W dniu 5 czerwca 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W wyznaczonym terminie Rada Powiatu złożyła wyjaśnienia, w których wskazała, że upoważnienie do utworzenia mieszkania chronionego wynika, między innymi, z treści przepisów art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm. – dalej jako u.s.p.).

Na mocy postanowień § 1 i 2 analizowanej uchwały Rada Powiatu utworzyła na terenie Powiatu Sandomierskiego mieszkanie chronione dla usamodzielniających się wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, wskazując jednocześnie lokal, w którym mieszkanie to będzie prowadzone. W § 3 uchwały mieszkanie chronione określono jako formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego

życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Następnie w § 4 uchwały przewidziano, iż mieszkanie chronione będzie prowadzone przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sandomierzu, natomiast w § 5 uchwały zawarto informację, że odpłatność za pobyt w mieszkaniu chronionym ustalona została odrębną uchwałą Rady Powiatu w Sandomierzu. Przedmiotowa uchwała, zgodnie z postanowieniem § 6, została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 12 pkt 11 u.s.p., art. 19 ust. 1 pkt 11, art. 53 oraz art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm. – dalej jako u.p.s.), art. 140 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 roku w sprawie mieszkań chronionych (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 75).

Stosownie do treści art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Z przepisów art. 19 ust. 1 pkt 11, art. 53 oraz art. 90 ust. 3 u.p.s. wynika natomiast, że do zadań własnych powiatu należy, między innymi, prowadzenie mieszkań chronionych, które są formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu, jak również że osoba usamodzielniana zamieszkująca w mieszkaniu chronionym i korzystająca ze świadczonego w nim wsparcia jest obowiązana do ponoszenia częściowych kosztów utrzymania tego mieszkania proporcjonalnie do swoich dochodów. Przepisy art. 140 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określają formy pomocy przyznawanej osobie usamodzielnianej, natomiast Rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych określa minimalne standardy usług świadczonych w mieszkaniach chronionych oraz minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym.

W ocenie organu nadzoru żaden z obowiązujących przepisów prawa nie zawiera upoważnienia do utworzenia przez radę powiatu, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, mieszkania chronionego oraz do określenia jego lokalizacji. Upoważnienia takiego nie można wywodzić, wbrew stanowisku Rady Powiatu w Sandomierzu, z treści przepisów art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p., zgodnie z którymi akty prawa miejscowego stanowiące są w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz w sprawach zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Pod pojęciem szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu należy rozumieć podstawowe reguły postępowania, wiążące organy i jednostki organizacyjne powiatu w sferze

zarządu majątkiem. Zasady te mają charakter instrukcyjny, albowiem nie kształtują praw obywateli, a jedynie wyrażają zasady (reguły) dotyczące zarządzania (tak: K. Darowska – Szczepanek w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), LEX 2020). Zasady te musi cechować pewna doza ogólności, a tym samym nie mogą one stanowić szczegółowego określenia obowiązków organu wykonawczego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2016 roku, sygn. akt: I OSK 3307/15). Z tego względu, w ocenie organu nadzoru, kompetencja Rady Powiatu w Sandomierzu do podjęcia uchwały w sprawie szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu nie obejmuje swoim zakresem możliwości utworzenia mieszkania chronionego na terenie powiatu oraz określenia jego przeznaczenia i lokalizacji. Zgodnie bowiem z treścią art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p. gospodarowanie mieniem powiatu należy do zadań zarządu powiatu. Potwierdzeniem powyższego jest regulacja art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), która wprost stanowi, iż gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości należy do zarządu powiatu. Tym samym utworzenie przez Radę Powiatu, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, mieszkania chronionego w ustalonej przez nią lokalizacji należało uznać za nieuprawnioną ingerencję Rady w sferę kompetencji przyznanej Zarządowi Powiatu w Sandomierzu jako organowi wykonawczemu.

Z kolei określenie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje kompetencję organu powiatu do ustalania norm i zasad prawidłowego postępowania i obowiązujących reguł zachowania się w odniesieniu do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tak: A. Sidorowska – Ciesielska w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.) Legalis 2019). Stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679) gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z powyższego wynika, że urządzenia i obiekty użyteczności publicznej również powinny służyć bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Tymczasem, zgodnie z treścią przepisu art. 53 ust. 1 i 2 u.p.s., mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej i służy zaspokajaniu potrzeb określonego kręgu osób potrzebujących wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, mieszkania chronionego nie można uznać za obiekt użyteczności publicznej. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w uchwale Nr LVIII/359/2023 Rada Powiatu w Sandomierzu nie ustaliła żadnych zasad korzystania z mieszkania chronionego, a jedynie określiła jego przeznaczenie i lokalizację.

Zgodnie z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zaś organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W wyroku z dnia 2 października 2018 roku, sygn. akt: II OSK 1804/18, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nieobjętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania.

Jak stanowi przepis art. 97 ust. 5 u.p.s. rada powiatu w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Mając na uwadze, że obecnie obowiązujące przepisy, w tym powołany wyżej przepis art. 97 ust. 5 u.p.s., nie przewidują upoważnienia dla rady powiatu do utworzenia mieszkania chronionego, a jedynie do określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w tym mieszkaniu, stwierdzić należy, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w niniejszej sprawie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski