



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2024 r.

Poz. 8580

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.939.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/78/24 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 31 października 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 października 2024 r. Rada Powiatu Zawierciańskiego podjęła uchwałę Nr VIII/78/24 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 listopada 2024 r. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 19 pkt 11 oraz art. 97 ust. 5 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy, rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Rada Powiatu Zawierciańskiego określiła „Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży”, które stanowią załącznik do przedmiotowej uchwały. W pkt 5 tego załącznika zamieszczono tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości miesięcznej odpłatności za pobyt w domu samotnej matki. Procentową wysokość odpłatności za pobyt osoby uprawnionej do wsparcia w domu samotnej matki uzależniono od procentowego wskaźnika dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w przepisach o pomocy społecznej, w następujący sposób:

Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w przepisach o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności za pobyt wyrażona jako procent (%) średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkania w Domu Samotnej Matki
do 100%	Bez odpłatności
powyżej 101%-do 200%	10%
powyżej 201%-do 300%	15%
powyżej 301%-do 400%	30%

powyżej 401%-do 500%	60%
powyżej 500%	100%

W ocenie organu nadzoru, tak przedstawiony podział nie ma charakteru wyczerpującego i nie jest precyzyjny, a tym samym Rada Powiatu w sposób nieprawidłowy określiła przedziały w pierwszej kolumnie tabeli. Podane liczby stanowią wartość procentową, którą należy odnosić do kryterium z art. 8 ustawy, a zatem należy stwierdzić, że poza zakresem regulacji znalazły się sytuacje, w których dochód osoby uprawnionej do wsparcia zawiera się w przedziale powyżej 100% do 101%, powyżej 200% do 201%, powyżej 300% do 301% oraz powyżej 400% do 401%. Przy tak zastosowanych przez Radę przedziałach nie możliwe jest bowiem ustalenie warunków odpłatności dla osób osiągających ww. dochody.

Wskazany sposób regulacji pkt 5 Załącznika do uchwały narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 97 ust. 5 ustawy.

Prawidłowe i jednoznaczne określenie przedziałów odpłatności z tytułu pobytu w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę powiatu uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że stosownie do tabeli Rada ustaliła, że do 100% wskaźnika dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w przepisach o pomocy społecznej pobyt osoby uprawnionej do wsparcia w domu samotnej matki jest nieodpłatny. W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Zawierciańskiego wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 97 ust. 1. Należy wskazać, że unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy *opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganym ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego*. Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej (...) (oraz) nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. (...) zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Omawiane 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 Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn.

akt II SA/OI 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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/78/24 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 31 października 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Elżbieta Żabicka-Łakomy