



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2024 r.

Poz. 679

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.54.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/13/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+”, w części określonej w § 2 ust. 1 i w § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Bieruniu przyjęła uchwałę Nr XV/13/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+”, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 97 ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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.* W przekonaniu organu nadzoru ww. delegacja ustawowa ma charakter podzielny, co w konsekwencji oznacza, że dopuszczalne jest ograniczenie się w treści przedmiotowej uchwały do ustalenia zasad ponoszenia odpłatności wyłącznie za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Bieruniu.

Stosownie natomiast do art. 97 ust. 1 ustawy: *Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych 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.*

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia

8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Wysokość odpłatności za pobyt w Dziennym Domu uzależniona jest od sytuacji dochodowej osoby kierowanej.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi nieuprawnione powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych zawartych w ustawie, zgodnie z którymi osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (art. 97 ust. 1 *in fine* ustawy). Jedynym wyjątkiem dotyczącym ponoszenia odpłatności przez osoby, których dochód nie przekracza wysokości kryterium dochodowego jest art. 97 ust. 1a ustawy. W pozostałych przypadkach zobowiązanie do ponoszenia odpłatności powstaje po przekroczeniu progu kryterium dochodowego, odpłatność jest tym wyższa, im większe przekroczenie (aż do 100% ceny danej usługi).

Na marginesie należy podkreślić, że redakcja § 2 uchwały jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji, określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „Zasady”.

Ww. jednostka redakcyjna uchwały ma następujące brzmienie:

*§ 2. Odpłatność za pobyt w Dziennym Domu obejmuje korzystanie z miejsca pobytu wraz z wyżywieniem oraz świadczone usługi.*

*1. Wysokość odpłatności za pobyt w Dziennym Domu uzależniona jest od sytuacji dochodowej osoby kierowanej.*

Zgodnie z § 124 w związku z § 143 Zasad podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Z kolei zgodnie z § 55 ust. 1-4 w zw. z § 143 Zasad każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny paragraf. Paragraf powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Podział paragrafu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymagań w zakresie prawidłowej techniki prawodawczej, przez co narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji. Rada Miejska bowiem w § 2 uchwały nie oznaczyła kolejnych zdań jako ust. 1 oraz ust. 2. Zdanie pierwsze § 2 uchwały powinno zostać ujęte w osobny ustęp (ust. 1), a obecny ust. 1 powinien zostać oznaczony jako ust. 2. Jednakże stwierdzenie nieważności zdania drugiego w § 2, nieprawidłowo oznaczonego jako „ust. 1” sprawi, że w obrocie prawnym pozostanie przepis § 2 składający się z jednego zdania.

Ponadto § 5 uchwały Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową, gdyż art. 97 ust. 5 ustawy stanowi jedynie upoważnienie do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, nie zaś do określenia trybu wnoszenia przedmiotowych opłat. Zgodnie z art. 104 ust. 1 i 3 ustawy wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Bieruniu w ww. zakresie działała bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta

jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/13/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**