



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 7128

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.856.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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 IV/025/2024 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w części określonej w: § 4 oraz § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177 z późn. zm.), dalej jako *ustawa*.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Mikołowskiego podjęła uchwałę Nr IV/025/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

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

Zgodnie z art. 193 ust. 1-2 i ust. 6-8 ustawy:

1. Za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzice ponoszą miesięczną opłatę w wysokości:

1) przyznanych świadczeń oraz dodatków, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81 – w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej, rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka;

2) średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym - w przypadku umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;

1a. Opłatę, o której mowa w ust. 1, rodzice ponoszą od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

2. Za ponoszenie opłaty, o której mowa w ust. 1, rodzice odpowiadają solidarnie.

6. Opłatę, o której mowa w ust. 1, ponoszą także rodzice pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym władza rodzicielska została zawieszona albo ograniczona.

6a. *Oplaty, o której mowa w ust. 1, nie ponosi się za okres, w którym dziecko umieszczone w pieczy zastępczej przebywa u rodziców.*

7. *Przepisu ust. 1 nie stosuje się do rodziców dziecka pozostawionego bezpośrednio po urodzeniu.*

7a. *Od opłaty, o której mowa w ust. 1, naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja ustalająca opłatę stała się ostateczna.*

7b. *Należności z tytułu nieponoszenia opłaty, o której mowa w ust. 1, podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.*

8. *W przypadku powstania zaległości z tytułu nieponoszenia opłaty, o której mowa w ust. 1, za okres dłuższy niż 12 miesięcy starosta przekazuje do biura informacji gospodarczej informację gospodarczą o powstaniu tej zaległości.*

Natomiast przepis art. 194 ust. 1-3 ustawy stanowi, że:

1. *Oplatę, o której mowa w art. 193 ust. 1, ustala, w drodze decyzji, starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.*

1a. *Jeżeli zmianie uległy okoliczności mające wpływ na wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1, w szczególności zmianie uległa wysokość przyznanych świadczeń oraz dodatków, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81, albo średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym, starosta może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną dotyczącą tej opłaty.*

2. *Rada powiatu określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1.*

3. *Starosta na wniosek lub z urzędu, uwzględniając uchwałę, o której mowa w ust. 2, może umorzyć w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1.*

Powołany wyżej przepis art. 194 ust. 2 ustawy zawiera upoważnienie dla właściwego organu uchwałodawczego samorządu terytorialnego do ustanowienia aktu prawa miejscowego obowiązującego na obszarze powiatu, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wobec powyższego, uchwały podejmowane na podstawie art. 194 ust. 2 ustawy, jako akty prawa miejscowego, muszą być w swej treści komunikatywne. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była czytelna i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.”, wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne 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 niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych*

kryteriów. *Naruszeniem Konstytucji jest stanowanie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż:

1. Umorzenie opłaty w części łącznie z odsetkami może nastąpić na wniosek osoby zobowiązanej według poniższych zasad:

1) w przypadku należności za pobyt dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej:

% umorzenia należności	Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia (% minimalnego wynagrodzenia)
80%	powyżej 50% do 60%
75%	powyżej 60% do 70%
60%	powyżej 70% do 80%
45%	powyżej 80% do 90%
30%	powyżej 90% do 100%
15%	powyżej 100% do 110%
0%	powyżej 110%

2) w przypadku należności za pobyt dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej:

% umorzenia należności	Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia (% minimalnego wynagrodzenia)
90%	powyżej 50% do 70%
80%	powyżej 70% do 90%
70%	powyżej 90% do 110%
60%	powyżej 110% do 130%
50%	powyżej 130% do 150%
40%	powyżej 150% do 170%
30%	powyżej 170% do 190%
0%	Powyżej 190%

Rada wskazała w postaci tabelarycznej, wysokość umorzenia w postaci procentowej w stosunku do dochodu osoby samotnie gospodarującej bądź osoby w rodzinie.

Tymczasem, na mocy art. 194 ust. 2 uchwały Rada nie posiada kompetencji do ustalania wysokości umorzenia, a jedynie do określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części opłaty łącznie z odsetkami, od których spełnienia będzie uzależnione zastosowanie umorzenia. Natomiast kwestia dotycząca wysokości umorzenia wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi element decyzji administracyjnej.

Zasada praworządności unormowana w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana w akcie prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w jego granicach. Z powyższego wynika, że każde unormowanie, jakie wykracza poza zakres udzielonego upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie normy upoważniającej.

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały *W szczególnie uzasadnionych przypadkach, wynikających z trudnej sytuacji życiowej osoby zobowiązanej, niezależnie od posiadanego dochodu, można udzielić ulgi polegającej na:* 1) odroczeniu terminu płatności; 2) rozłożeniu opłaty na raty.

Rada, wprowadzając powyższą regulację, posłużyła się pojęciami niedookreślonymi „szczególnie uzasadnione przypadki”, „trudna sytuacja życiowa” nie definiując tych pojęć, pozostawiając w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w ich interpretowaniu. To do Rady bowiem należy określenie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Rada Powiatu kompetencji tej nie może scedować na inny organ, w tym na organ wykonawczy (tu: Zarząd Powiatu) pozostawiając mu w tym zakresie luz decyzyjny, pozornie ograniczony do „szczególnie uzasadnionych przypadków” oraz „trudnej sytuacji życiowej”. Rada nie może bowiem przyznawać organowi wykonawczemu kompetencji do pominięcia ustalonych przez siebie kryteriów. Upoważnienie wynikające z przepisu

art. 194 ust. 2 ustawy nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu powiatu możliwości udzielenia ulgi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów, zatem powyżej przytoczona regulacja uchwały naruszyła ww. przepis.

Powyżej opisane uchybienie 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). 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 IV/025/2024 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej – we wskazanej na wstępie części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**