



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.247.2024

Łódź, 2 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Kowiesy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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, 572, 1463 i 1688).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/341/24 Rady Gminy Kowiesy z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kowiesy podjęła w dniu 29 lutego 2024 roku uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kowiesy zawiadomienia z dnia 18 marca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.247.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy Kowiesy w piśmie z dnia 22 marca 2024 r. poinformowała, że z uwagi na konieczność zapewnienia schronienia osobie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

bezdomej, której wniosek wpłynął w lutym 2024 r. oraz brak stosownej uchwały w przedmiocie odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, uzasadnione było wprowadzenie mocy wstecznej w niniejszym akcie.

Organ nadzoru nie podziela wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy Kowiesy i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, zaś stosownie do ust. 2 w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Wskazany przepis wprowadza tzw. zasadę nieretroaktywności aktów prawnych w polskim porządku prawnym (*lex retro non agit*). Zasada ta wynika z przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 5 tejże ustawy, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że możliwość skorzystania z art. 5 ustawy powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy. Odstępstwo od zasady jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to „konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Przy czym im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37). Zdaniem organu nadzoru „zasada demokratycznego państwa prawnego”, do której odwołuje się ww. art. 5 ustawy powinna być rozumiana w taki sposób, jak to interpretuje Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten używa również tego samego określenia wskazując, że

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W wyroku z dnia 7 października 2008 r., P 30/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Natomiast w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. K 23/03 Trybunał wyjaśniał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny.

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje, ponieważ uchwała określa szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu, który określa wysokość opłaty należnej od adresata tego aktu stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego winna podlegać podstawowym regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym samym zasadne jest stwierdzenie nieważności tegoż aktu wolidacyjnego w całości, ponieważ stwierdzenie jedynie nieważności w całości § 4 uchwały, czy też jego części w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2024 r.” nadal oznaczałoby, iż przedmiotowy akt istotnie naruszałby prawo, to jest art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Trzeba również wskazać, że w kompetencjach wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda ma jedynie uprawnienia do eliminowania z obrotu prawnego uchwały, czy też jej części (działanie kasatoryjne), a nie posiada natomiast prawa do uzupełnienia w zamian za organ uchwałodawczy regulacji

zawartych w uchwale, w tym przypadku, że uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Nie można jednocześnie przychylić się do argumentów Przewodniczącej Rady Gminy Kowiesy, że podjęcie przedmiotowej uchwały z mocą obowiązującą od 1 lutego 2024 r. była koniecznością wynikającą z faktu zapewnienia schronienia osobie bezdomnej od tego terminu i realizacją zasady odpłatności za udzielone świadczenia. Trzeba bowiem z całą stanowczością stwierdzić, że akceptacja poglądu Przewodniczącej Rady Gminy Kowiesy prowadziłaby do dopuszczalności wywierania mocy wstecznej przez określenie opłaty za pobyt w odpowiednich placówkach już po skorzystaniu z oferowanych przez nie świadczeń. Innymi słowy, dopuszczałaby to sytuację, w której ex post osoby te musiałyby uiścić opłaty określone w przedmiotowej uchwale, nieznanie w chwili korzystania przez nie z placówki, jeżeli tylko gmina by je uchwaliła z mocą wsteczną. Tymczasem, źródłem wiedzy obywateli o treści obowiązującego ich prawa miejscowego nie jest sama uchwała rady gminy, lecz jej treść opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym województwa (vide wyrok NSA z dnia 8 września 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie 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.) 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, a nie jak uczyniła to Rada Gminy Kowiesy – za pobyt w mieszkaniach chronionych. Na mocy art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693), który wszedł w życie 1 listopada 2023 r. ustawodawca w miejsce „mieszkań chronionych” wprowadził zwrot „mieszkań treningowych lub wspomaganych”. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do podejmowania stosownych aktów zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia - w przedmiotowej sprawie tj. 29 lutego 2024 r. Oznacza to, że Rada Gminy Kowiesy posłużyła się wyeliminowanymi z porządku prawnego pojęciami, co należy uznać, za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 97 ust. 5 ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/341/24 Rady Gminy Kowiesy z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, udzielających schronienia osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Wójt Gminy Kowiesy