



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2025 r.

Poz. 987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.9.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr VIII/70/2024 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior + - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Miejska Zbąszynia podjęła uchwałę nr VIII/70/2024 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior +, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwała została podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.), dalej "ustawa o pomocy społecznej", zgodnie z którym: "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".

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych", ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że 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. 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 (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Natomiast art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W myśl tego przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2).

W § 8 uchwały Rada Miejska Zbąszynia postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r."

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Uchwała w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior + jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym, czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów i abstrakcyjnym, czyli nie konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria.

Przyjęcie, iż uchwała jest aktem prawa miejscowego implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednak przedmiotowa uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i tym samym o nieważności tej uchwały w całości (vide: wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r. II SA/Kr 131/18, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18 (CBOSA), w którym stwierdzono: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji (...)"

Ponadto w ocenie organu nadzoru, rada ustalając szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior + (Dzienny Dom) w § 2 i § 3 uchwały, nie uwzględniła w treści uchwały, iż osoby, których dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, nie ponoszą opłat.

W § 2 uchwały przyjęto bowiem, iż: "Ustala się wysokość opłaty stałej za pobyt seniora w Dziennym Domu na kwotę 100,00 zł miesięcznie", a w § 3 uchwały: "Opłata, o której mowa w par. 2 dotyczy pobytu seniora w Dziennym Domu do 8 godzin dziennie". Tymczasem treść art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi: "Opłatę 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".

Wskazać należy, iż delegacja art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera wytycznych, co do treści samego aktu, który winien zawierać "szczegółowe zasady" ponoszenia odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody rady gminy realizującej swoje kompetencje w tym zakresie.

Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podstawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie dotyczy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 30 marca 2010 r. II SA/Bk 726/09, CBOSA).

W związku z tym, iż w przedmiotowej sprawie rada postanowiła, iż pobyt w domu wsparcia będzie odpłatny poprzez wprowadzenie stałej opłaty (§ 2 uchwały), powinna była również uwzględnić w uchwale zasadę wynikającą wprost z art. 97 ust. 5 zdanie drugie ustawy o pomocy społecznej, tj. określenie, iż osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Tylko taka treść uchwały uwzględniająca art. 97 ust. 5 zdanie drugie ustawy o pomocy społecznej będzie uregulowaniem precyzyjnym i czytelnym, co w przypadku uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest konieczne i uczyni zadość wymogom dobrej legislacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Zbąszynia

Burmistrz Zbąszynia