



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 18 lutego 2025 r.

Poz. 325

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.4.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 16 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr X/67/2024 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 18 grudnia 2024 r.** w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania – z powodu istotnego naruszenia prawa

UZASADNIENIE

W dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Miejska Gorzowa Śląskiego, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, z późn. zm.) podjęła uchwałę nr X/67/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), a to poprzez określenie w § 4 uchwały krótszego niż 14 dni okresu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, w sytuacji braku zaistnienia uzasadnionego przypadku dla skrócenia tego terminu. Jednocześnie, pomimo iż w uchwale przewidziano regulacje dotyczące usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, nie zawarto w niej zapisów odnoszących się do sposobu rozliczania wykonywania takich usług, czym naruszono dyspozycję art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Co więcej, organ nadzoru stwierdza, że wobec treści § 5 ust. 14 załącznika do uchwały, gdzie wskazano elementy decyzji administracyjnej, doszło do przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

W ślad za powyższym, w pierwszej kolejności zauważyć wypada, że na podstawie uchwały nr X/67/2024 utraciła moc poprzednia uchwała Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 12 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania (poz. 2101). Na gruncie nowej uchwały ustalono m.in. nową stawkę godzinową za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz dodano nową formę usług opiekuńczych - usługi sąsiedzkie, dla której również przewidziano stosowną stawkę godzinową. Stawki godzinowe w nowej uchwale zwiększono w stosunku do poprzednio obowiązujących stawek z kwoty 28 zł na odpowiednio kwotę 30 zł za usługi opiekuńcze i kwotę 50 zł za specjalistyczne usługi opiekuńcze. Za usługi sąsiedzkie stawkę określono na kwotę 30 zł. Oznacza to, że już z tego względu uchwała nr X/67/2024 reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Przykładem można wskazać, że potencjalny świadczeniobiorca, który zobowiązany będzie do dokonania 100% odpłatności za usługę opiekuńczą, poniesie jej koszt

w wysokości wyższej niż dotychczas. Nadto w § 13 załącznika do nowej uchwały, ograniczono przesłanki umożliwiające częściowe lub całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze w stosunku do poprzedniego aktu.

Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec świadczeniobiorców postanowienia zwiększającego m.in. koszt za usługi opiekuńcze, czy ograniczającego przesłanki częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższamy koszty takich usług lub ograniczamy dotychczasowe uprawnienia nie jest oczywiście niezgodne z prawem, ale pod warunkiem, że nie ustawiana się mocy wstecznej wejścia w życie przepisów w tym zakresie lub nie skraca się *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z § 4 uchwały, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Tymczasem niniejsza uchwała została podjęta 18 grudnia 2024 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 20 grudnia 2024 r. (poz. 3445). W konsekwencji, od dnia publikacji uchwały do dnia wejścia w życie upłynęło zaledwie 11 dni. Trzeba przy tym zauważyć, że uchwała została opublikowana w tym samym dniu, w którym została przekazana do publikacji, ale nawet gdyby uchwała została przekazana już w dniu 18 grudnia 2024 r. i tak od dnia jej publikacji do dnia wejścia w życie upłynęłoby 13 dni.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: 1. 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 określa 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 prawa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Tym samym, wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje prawo. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy lokalnego należy bowiem wymagać, aby przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wskazał w nim argumenty umożliwiające takie działanie. Uzasadnienie do przedmiotowej uchwały przesłane organowi nadzoru, nie zawiera jednakże jakichkolwiek argumentów przemawiających za skróceniem omawianego okresu, a przedmiot uregulowania objęty uchwałą wyklucza w ocenie organu nadzoru zastosowanie odstępstwa o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z poglądami doktryny i orzecznictwa należy też wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Vacatio legis, to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowana swoimi sprawami przez jej adresatów (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się jednocześnie, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem” (tak m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały narusza zasady przyzwoitej legislacji, przez co uchwała nie może się ostać.

Idąc dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, w przypadku organizowana przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczenia wykonywania takich usług.

W badanej uchwale brak jest jednak zapisów odnoszących się sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich. W § 12 załącznika do uchwały zawarto jedynie zapis o sposobie pobierania odpłatności i to w stosunku do usług opiekuńczych i usług opiekuńczych specjalistycznych. Nie stanowi to w ocenie organu nadzoru prawidłowego wykonania dyspozycji z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Mając na uwadze powyższe, na gruncie niniejszej doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17, Legalis). Oznacza to, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w akcie skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2015 r., s. 125-126).

Na marginesie powyższych rozważań, organ nadzoru krytycznie ocenia przyjęty przez Radę Miejską Gorzowa Śląskiego w § 12 model pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, polegający na pobieraniu tych opłat przez osobę świadczącą usługi, która następnie wpłacać będzie te środki na konto Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Taki sposób pobierania płatności może bowiem skutkować potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami dla świadczeniobiorców usług, gdyż nie będą oni mieli wpływu na należyte i terminowe pobieranie oraz regulowanie płatności, a ewentualne negatywne skutki takiego stanu rzeczy będą przekładać się bezpośrednio na ich prawa i obowiązki.

Końcowo organ nadzoru pragnie wskazać, że z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, w § 5 ust. 14 załącznika do uchwały określono elementy decyzji administracyjnej o przyznaniu usług sąsiedzkich. Nie można natomiast zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572). Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy. Normy kompetencyjne w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej nie mogą zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa.

Rada nie posiada wobec kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej a zarazem ingerencję w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Konkludując, opisane w rozstrzygnięciu nadzorczym uchybienia należy uznać za istotne i dające podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały nr X/67/2024 w całości. Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska