



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 4510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.620.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/411/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych*, oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LXII/411/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 50 ust. 6 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2023 r.

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

Na mocy art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy *organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*. Natomiast zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy: *Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania*.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane

prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy oraz dalej, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym: Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *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. Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

W § 12 uchwały Rada postanowiła, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą od dnia 1 maja 2023 roku.* Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego miała miejsce w dniu 2 maja 2023 r. pod pozycją o numerze 3653. Wobec czego Rada Gminy Lipie *de facto* zdecydowała o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. CBOSA) Sąd stwierdził, że: *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (...). Również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. CBOSA) wskazał, iż zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

Zdaniem organu nadzoru nadanie mocy wstecznej uchwale podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 jest niedopuszczalne. Przedmiotowa regulacja stanowi delegację do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Wobec czego uchwały podjęte na podstawie ww. przepisu określają kwotę, którą ponoszą mieszkańcy w zamian za korzystanie z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także warunki zwolnienia z tych opłat oraz tryb ich pobierania. W ocenie organu nadzoru, w świetle wyżej opisanych zasad, niedopuszczalne jest nadanie przedmiotowej uchwale, w niniejszym stanie faktycznym, wstecznej mocy obowiązującej.

Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju regulacje z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z jej treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj: mieszkańców gminy, którzy korzystają z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych) na skutki, których nie dało się wcześniej przewidzieć. Wszelkie zmiany w powyższym zakresie, w demokratycznym państwie prawa, wymagają zachowania pełnego *vacatio legis*, które wynosi 14 dni od dnia opublikowania we właściwym dzienniku urzędowym.

Przechodząc do dalszej oceny prawnej przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie, w którym była ona obowiązana do określenia w uchwale szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o których mowa w tym przepisie. Zgodnie z § 5 uchwały:

Dochód osoby samotnie gospodarującej i dochód na osobę w rodzinie określony w % w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności w procentach ustalona od kosztu 1 godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej	
	Osoba samotnie gospodarująca	Osoba w rodzinie
do 100%	nieodpłatnie	nieodpłatnie
100%-150%	10%	20%
150%-250%	20%	40%
250%-350%	30%	50%
350%-500%	50%	70%
powyżej 500%	100%	100%

W tym miejscu należy wskazać na niekonsekwencję i brak spójności w uregulowaniach zawartych w uchwale. Jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje dopiero w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada nie powinna w drugim wierszu tabeli określać, że osoby osiągające dochód w wysokości 100% kryterium dochodowego ponoszą część opłat za świadczone usługi (10% albo 20%). Tożsama sytuacja ma również miejsce w dalszej części § 5 uchwały, gdyż nie określono precyzyjnie wysokości opłaty, jaką ponosić mają osoby osiągające dochody w wysokości: 150%, 250%, 350%. Zgodnie z ww. uregulowaniem osoby te mogłyby ponosić dwie różne wysokości opłat, zarówno te mniejsze, jak i te wyższe. Pomimo, że delegacja z art. 50 ust. 6 ustawy nie określa sztywnych wytycznych dla organu stanowiącego przy podejmowaniu niniejszej uchwały, to jednak nie daje ona radzie gminy pełnej dowolności w określeniu zasad odpłatności. Określone przez Radę warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze powinny być nie tylko o charakterze szczegółowym, ale także powinny być ze sobą spójne. Naturalnym elementem warunkującym określenie poziomu odpłatności będzie sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia. Oznacza to, że im wyższy poziom dochodu świadczeniobiorcy oraz zakres świadczonych usług, tym większa powinna być jego partycypacja w kosztach udzielanej pomocy.

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Ponadto unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej. Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba korzystająca ze świadczeń nie ponosi odpłatności. Zatem już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą rady jest wyłącznie określenie, w drodze uchwały, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Natomiast Rada w § 5 w tabeli dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze błędnie wskazała zakres „do 100%”, ponieważ jeżeli odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze następuje w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, to Rada nie powinna zakresem unormowania obejmować przypadku, kiedy dochód ten nie przekracza wartości 100% kryterium dochodowego wskazanego w ustawie o pomocy społecznej.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości w § 9 uchwały, który stanowi, iż: *Zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi w przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej zstępnych jak i wstępnych.* Tymczasem stanowienie w przedmiocie określenia sytuacji, w której gmina zaprzestaje dochodzenia zwrotu przedmiotowych należności, znajduje się poza delegacją z art. 50 ust. 6 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 (art. 2 Konstytucji RP). 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 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).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/411/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy