



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lutego 2023 r.

Poz. 1140

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.105.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/416/2022 Rady Gminy Istebna z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 1461 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę w sprawie 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 z opłat.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą § 3 ust. 8 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Istebna uchwaliła nową stawkę opłaty za godzinę usług opiekuńczych w wysokości 20 zł oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 40 zł. Zmianie uległa więc opłata za 1 godzinę świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Przy czym należy zwrócić uwagę, iż na mocy uchwały Nr XIII/95/2011 Rady Gminy Istebna z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania pełna odpłatność za 1 godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wynosiła 14,00 złotych (§ 9 tej uchwały).

Tym samym ustanowiono wobec adresatów uchwały nowe, mniej korzystne regulacje. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłat za godzinę świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa. Tymczasem zgodnie z § 9 *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku.*

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 5 stycznia 2023 r. pod poz. 181. Zatem mocą § 9 uchwały Rada Gminy Istebna *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/GI 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 wypowiedział 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 przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w formie podjętej przez Radę Gminy Istebna jest niedopuszczalne. Nadanie mocy wstecznej uchwale kategorycznie wyklucza bowiem ustanowienie przepisów, które w jakikolwiek sposób mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji adresatów. Wprowadzanie w życie przepisów podwyższających stawkę opłat za godzinę świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych 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 i 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.

W ocenie organu nadzoru, w świetle wyżej opisanych zasad, niedopuszczalne jest nadanie przedmiotowej uchwale, w niniejszym stanie faktycznym, wstecznej mocy obowiązującej.

W związku z powyższym koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inne wady prawne.

Przywołany wyżej przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej – o charakterze bezwzględnie obowiązującym – kształtuje obligatoryjną treść aktu regulującego omawianą materię. Stosowna uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego musi zawierać rozstrzygnięcia we wszystkich wskazanych w tym przepisie zakresach. W uchwale tej rada gminy powinna zatem określić:

- szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 2 uchwały należy zaznaczyć, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do określenia zakresu podmiotowego uchwały. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa kwestia została już uregulowana w art. 50 ustawy o pomocy społecznej.

Regulacje zawarte w § 3 ust. 1-7 uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W tym zakresie nie mieści się określenie katalogu podmiotów na wniosek, których usługi są przyznawane. Zgodnie z art. 102 ustawy o pomocy społecznej świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby

zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Zdaniem naszego Wydziału przedmiotowa regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego. Ponadto należy zaznaczyć, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do określenia kryteriów, w oparciu, o które zostanie ustalony zakres, wymiar oraz okres i miejsce świadczenia usług. To ośrodek pomocy społecznej, jak wynika z art. 50 ust. 5 ww. ustawy przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia a o zaleconej przez lekarza pielęgnacji stanowi art. 50 ust. 3. Ponadto o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić również materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej.

Uregulowanie określone w § 4 uchwały wykracza poza delegację ustawową. W art. 50 ust. 3 i ust. 4 ww. ustawy, ustalono definicję, odpowiednio usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych: usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Rada Gminy w § 5 ust. 4 uchwały, postanowiła, że *Oplata za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn ceny, wskaźnika odpłatności oraz liczby godzin świadczonych usług w ciągu danego miesiąca*. W ocenie organu nadzoru kompetencja rady nie obejmuje swym zakresem trybu (sposobu) obliczania wysokości odpłatności za wykonane usługi. Ponadto podkreślić należy, że pojęcie „wskaźnik odpłatności” w obowiązującym porządku prawnym, nie jest znane, w tym zwłaszcza na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto należy zauważyć, iż w § 5 ust. 2 uchwały Rada Gminy wskazała, iż *Wysokość częściowego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze osoby, której dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego, wymienionego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), uzależnia się od dochodu świadczeniobiorcy, w sposób określony w załączniku do niniejszej uchwały*. Natomiast z tabeli stanowiącej załącznik do przedmiotowej uchwały wynika, iż Rada Gminy wskazała kryteria odpłatności dla osoby samotnie zamieszkującej i gospodarującej bądź osoby w rodzinie w zależności od uzyskanego dochodu. Analiza ww. przepisu oraz tabeli powoduje niejasność w interpretacji wskazanych przepisów, ponieważ nie wiadomo czy wolą Rady było uregulowanie zasad odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi czy też chodziło o uregulowanie wysokości częściowego zwolnienia. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż nie są to pojęcia tożsame.

Jednocześnie Rada Gminy nie wyczerpała w sposób prawidłowy ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ w sposób wadliwy określiła w tabeli załącznika do uchwały procentowe wskaźniki dotyczące odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada nie wskazała bowiem sposobu ustalenia odpłatności dla osób, których stosunek dochodu do kryterium dochodowego określonego w art 8 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej mieści się w przedziałach powyżej 100% do 102%, powyżej 120% do 121%, powyżej 140% do 141%, powyżej 160% do 161%, powyżej 180% do 181%, powyżej 200% do 201%, powyżej 260% do 261%, powyżej 280 do 281% tego kryterium. W konsekwencji, uchwała nie będzie mogła być realizowana w przypadkach, kiedy to osoba samotnie gospodarująca bądź osoba w rodzinie, która nabyła na mocy decyzji właściwego organu prawo do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, będzie osiągała dochód, mieszczący się w jednym z ww. przedziałów, nieobjętych postanowieniami uchwały.

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. 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/OI 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/416/2022 Rady Gminy Istebna z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie 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 z 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz