



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 859



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.54.2024

z dnia 30 stycznia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/283/2023 Rady Gminy Drelów z dnia 28 grudnia 2023 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 od opłat oraz trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru, zakresu usług oraz sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/283/2023 Rady Gminy Drelów z dnia 28 grudnia 2023 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 od opłat oraz trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru, zakresu usług oraz sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/283/2023 Rady Gminy Drelów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz. 901, ze zm.).

W myśl art. 50 ust. 6 ww. 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.

Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowo tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXIX/283/2023 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 uchwały minimalny poziom dochodu, od którego jest obliczana wysokość odpłatności, odpowiada aktualnie obowiązującemu kryterium dochodowemu osoby samotnie gospodarującej i na osobę w rodzinie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Natomiast w § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła w formie tabeli wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego. Zgodnie z tabelą, odpłatność wynosi w przypadku osoby samotnie gospodarującej:

- do 776 zł – nieodpłatnie,
- 777 zł do 1164 zł – 30 %,
- 1165 zł do 1552 zł - 50%,
- 1553 zł do 1940 zł - 70%,
- 1941 zł do 2328 zł - 90%,
- powyżej 2329 zł - 100%

Natomiast w przypadku osoby w rodzinie odpłatność wynosi:

- do 600 zł – nieodpłatnie,
- 601 zł do 900 zł - 30%,
- 901 zł do 1200 zł - 50%,
- 1201 zł do 1500 zł - 70%,
- 1501 zł do 1800 zł - 90%,
- powyżej 1801 zł – 100%

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że ustalone w tabeli zasady odpłatności nie obejmują osób samotnie gospodarujących o dochodach w przedziałach: od 776 zł do 777 zł, od 1164 zł do 1165 zł, od 1552 zł do 1553 zł, od 1940 zł do 1941 zł, od 2328 zł do 2329 zł oraz osób w rodzinie o dochodach w przedziałach: od 600 zł do 601 zł, od 900 zł do 901 zł, od 1200 zł do 1201 zł, od 1500 zł do 1501 zł, od 1800 zł do 1801 zł.

Dla tych grup osób Rada Gminy nie wyznaczyła zasad odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6 ww. ustawy, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania odpłatności za usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Brak jasnych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie dla osób o dochodach w ww. przedziałach powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) *uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.*

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru opisana wyżej wadliwość regulacji zawartych w tabeli zamieszczonej w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadą prawną innego rodzaju.

W § 9 uchwały przyjęto, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, *z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*

Regulacja § 9 uchwały w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*” jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinięciem przepisów konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Drelów jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem uchwała Nr XXIX/283/2023 została podjęta w dniu 28 grudnia 2023 r., wniosek o jej ogłoszenie został skierowany w dniu 4 stycznia 2024r. i została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 5 stycznia 2024 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 9 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych. Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony i bardzo pojemny. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi np. nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały Nr XXIX/283/2023 stawka opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych wynosi:

- 1) usługi opiekuńcze - 33,00 zł,
- 2) specjalistyczne usługi opiekuńcze – 36,00 zł,
- 3) usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – 33,00 zł.

Natomiast zgodnie z § 4 dotychczas obowiązującej uchwały Nr XXV/223/2018 Rady Gminy Drelów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie 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 (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2018 r. poz. 2683) - koszt jednej godziny usług opiekuńczych oraz jednej godziny za specjalistyczne usługi opiekuńcze ustala się na kwotę minimalnej stawki godzinowej obowiązującej w danym roku kalendarzowym.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1893) – od dnia 1 stycznia 2024 r. minimalna stawka godzinowa wynosi 27,70 zł.

Wysokość opłaty za 1 godzinę usług określona w § 3 ust. 3 uchwały Nr XXIX/283/2023 jest zatem wyższa od obowiązującej na podstawie poprzedniej uchwały. Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku tym nadanie uchwale Nr XXIX/283/2023 mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: „*Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był 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 (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993 r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. w spr. P 4/99)”.*

Odnośnie skrócenia i pominięcia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19 wskazuje: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki – możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”*

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie uchwałodawcy

obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Przedmiotowa uchwała ustalająca zasady odpłatności za usługi opiekuńcze bez wątpienia określa obowiązki finansowe osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za takie usługi.

W ocenie organu nadzoru przedmiot uregulowania objęty uchwałą wyklucza zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), tj. nie uzasadnia skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* bądź nadania jej mocy wstecznej.

Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/283/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Drelów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Drelów