



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.53.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lutego 2023r.

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

orzekam

nieważność § 3 zakresie zwrotu: "i ma zastosowanie do opłat należnych począwszy od dnia 1 stycznia 2023 r." uchwały nr LV/404/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Luboń podjęła uchwałę nr LV/404/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 7 ust. 1 pkt 6, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 stycznia 2023 r.

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

Uchwałą nr LV/404/2023 z dnia 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Luboń postanowiła dokonać zmiany swojej uchwały nr XXX/158/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 3 uchwały rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do opłat należnych począwszy od dnia 1 stycznia 2023 r.". W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim nadaje uchwałę wsteczną moc obowiązującą, została wydana z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 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: "u.o.a.n".

Na wstępie wyjaśnić należy, że uchwały podejmowane na podstawie art. 50 ust. 6 oraz art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.), dalej: "u.p.s", stanowią akty prawa miejscowego, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Pierwszy z powołanych przepisów (art. 50 ust. 6 u.p.s) uprawnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, 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. Z kolei w oparciu o art. 96 ust. 4 u.p.s rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2 u.p.s (tj. wydatków na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznanych pod warunkiem zwrotu), będących w zakresie zadań własnych. Jak wynika z art. 17 ust. 1 pkt 11 u.p.s organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n, 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. Jak stanowi art. 5 u.o.a.n, przepisy art. 4 u.o.a.n nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 19 listopada 2010 r., II FSK 1272/09, CBOSA; wyrok NSA z 8 sierpnia 2018 r., I OSK 686/18, CBOSA).

Dokonywana ocenianą uchwałą zmiana uchwały nr XXX/158/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r. polega na nadaniu § 2 ust. 1 nowego, następującego brzmienia: "Ustala się koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych w 2023 roku w wysokości 33,90 złotych (trzydzieści trzy złote 90/100)". Dotychczas obowiązujące brzmienie § 2 ust. 1 zmienianej uchwały było następujące: "Ustala się koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych w 2022 roku w wysokości 29,00 złotych (dwadzieścia dziewięć złotych 00/100)". Takie brzmienie § 2 ust. 1 nadane zostało uchwałą nr XLIII/324/2022 Rady Miasta Luboń z dnia 17 lutego 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 24 lutego 2022 r. pod poz. 1510.

Mocą badanej uchwały nr LV/404/2023 z dnia 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Luboń postanowiła zatem podwyższyć dotychczas obowiązującą cenę za godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez Miasto w ramach zadań własnych z poziomu 29,00 zł do poziomu 33,90 zł.

W tak ustalonym stanie rzeczy nadanie wstecznej mocy uchwale nr LV/404/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 26 stycznia 2023 r. narusza, w ocenie organu nadzoru, zasady demokratycznego państwa prawnego. Wykorzystany bowiem w uchwale zabieg legislacyjny nie służy realizacji wartości konstytucyjnej, która byłaby ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, to jest zasady zaufania obywateli do państwa. Nadmienić należy, że oceniana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 1 lutego 2023 r. pod poz. 1133 i zgodnie z jej § 3 powinna wejść w życie w dniu 16 lutego 2023 r. Nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2023 r. oznacza, że na jej podstawie osoby korzystające od 1 stycznia 2023 r. z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez Miasto Luboń, będą mogły być obciążone za te usługi wyższymi opłatami. W ocenie organu nadzoru mieszkańcy gminy korzystający z przedmiotowych usług (jak również inne podmioty zobowiązane do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej - zgodnie z ustawą o pomocy społecznej), będący w istocie adresatami normy wprowadzanej mocą ocenianej uchwały, nie powinni być zaskakiwani podwyżką cen usług w sposób, w jaki zrobiła to Rada Miasta Luboń. Wprowadzanie tego typu przepisów w życie, które zwiększają zakres obowiązków (ciężarów finansowych) nakładanych na ich adresatów, winno odbywać się, w ocenie organu nadzoru, z zachowaniem co najmniej minimalnego okresu *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Z pewnością brak jest w takiej sytuacji podstaw do zastosowania art. 5 u.o.a.n. Wprowadzenie omawianej regulacji ze wsteczną mocą obowiązującą narusza zasadę zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawnego zasadzoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Wobec powyższego 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Luboń

Burmistrz Miasta Luboń