



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1785

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.21.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r." uchwały nr LXIX/499/2023 Rady Miasta Czarnków z dnia 29 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę 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 od opłat oraz trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2023 r. Rada Miasta Czarnków podjęła uchwałę nr LXIX/499/2023 zmieniającą uchwałę 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 od opłat oraz trybu ich pobierania, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 i 1693)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 stycznia 2024 r.

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

Badaną uchwałą Rada Miasta Czarnków dokonała zmiany uchwały nr VI/34/2015 Rady Miasta Czarnków z dnia 26 lutego 2015 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 od opłat oraz trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2015 r. poz. 1873 ze zm.).

W § 3 uchwały rada uregulowała, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r."

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą, została wydana z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n".

Podkreślenia wymaga, że uchwały podejmowane na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: "u.p.s.", stanowią akty prawa miejscowego, zawierają przepisy powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Wskazany powyżej przepis 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 oraz usług sąsiedzkich, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

Zgodnie z 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 (art. 4 ust. 1 u.o.a.n). Z treści art. 5 u.o.a.n. wynika, że 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 (zob. wyroki NSA z: 19 listopada 2010 r., II FSK 1272/09; z 8 sierpnia 2018 r., I OSK 686/18, z 30 września 2021 r., III FSK 2137/21 - CBOSA).

Badaną uchwałą Rada Miasta Czarnków postanowiła nadać nowe brzmienie § 1 ust. 2 w uchwale nr VI/34/2015 Rady Miasta Czarnków z dnia 26 lutego 2015 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 od opłat oraz trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2015 r. poz. 1873 ze zm.): "Ustala się odpłatność za jedną godzinę (60 minut): 1) usług opiekuńczych – w wysokości 50 zł; 2) specjalistycznych usług opiekuńczych: a) neurologopeda – w wysokości 115 zł; b) rehabilitant – w wysokości 130 zł". Dotychczas obowiązujące brzmienie § 2 ust. 1 zmienianej uchwały było następujące: "Ustala się odpłatność za jedną godzinę (60 minut): 1) usług opiekuńczych - w wysokości 35 zł; 2) specjalistycznych usług opiekuńczych: a) rehabilitant - 100 zł; b) neurologopeda - 100 zł; c) psycholog - 150 zł" (brzmienie nadane uchwałą nr LIII/392/2022 Rady Miasta Czarnków z dnia 15 grudnia 2022 r. zmieniającą uchwałę 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 od opłat oraz trybu ich pobierania, Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2023 r. poz. 29).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż mocą badanej uchwały Rada Miasta Czarnków postanowiła podwyższyć odpłatność za jedną godzinę usług opiekuńczych z 35 zł na 50 zł oraz specjalistycznych usług opiekuńczych: neurologopedy ze 100 zł na 115 zł, rehabilitanta ze 100 zł na 130 zł. Ponadto, wyłączono z katalogu świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych usługi świadczone przez psychologa.

Oznacza to, że badana uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższony jest koszt usług, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano: "Proces podejmowania uchwały opóźnił się ze względu na problem z wyłonieniem wykonawcy usługi i w konsekwencji brak możliwości określenia wysokości proponowanych w projekcie uchwały stawek. Proponuje się nadać uchwale wsteczną moc obowiązującą ze

względu na ważny interes społeczny. Zapewnienie ciągłości usług pozwoli na ciągłe sprawowanie opieki nad osobami starszymi i chorymi, które takiej pomocy potrzebują, rodzina nie może jej zapewnić. Pozbawiając osoby starsze tej formy pomocy narażamy je na znaczne pogorszenie zdrowia oraz dyskomfort psychiczny wywołany poczuciem braku opieki. Jest to niewątpliwie sytuacja wyjątkowa i nie stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawa".

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu nadać uchwale wsteczną moc obowiązującą jest to, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu wstecznej mocy obowiązującej aktu. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, nadając swemu aktowi prawnemu moc wsteczną, zobowiązany jest do szczegółowego wykazania i uzasadnienia tych okoliczności. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku nadania wstecznej mocy aktu normatywnego i wykazał argumenty popierające to działanie. W ocenie organu nadzoru argumenty wskazane w uzasadnieniu do uchwały nie zasługują na aprobatę z względów wskazanych poniżej.

Mając bowiem na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że nadawanie mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że "art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok WSA z 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, CBOSA). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień. Również w wyroku z 21 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (I SA/Gl 348/18, CBOSA), stwierdził: "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 (...)".

Dla oceny regulacji nadającej uchwale moc wsteczną istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2011 r. (II GSK 632/10, CBOSA) wskazującego, że akty prawa miejscowego "ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie [...] [tego aktu] z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] vacatio legis narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji". Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (por. wyrok NSA z 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13; wyrok WSA z 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17; wyrok WSA z 4 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 786/18; wyrok WSA z 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1099/18 - CBOSA).

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

W świetle powyższego, nadanie mocy wstecznej ocenianej uchwale narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, nie powinni być zaskakiwani podwyżką cen usług w sposób jaki uczyniła to Rada Miasta Czarnków. Uchwała będzie bowiem rodzić dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu w przedmiotowej sprawie stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 u.o.a.n.

Nadmienić należy, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 11 stycznia 2024 r. (poz. 541), tym samym po wyeliminowaniu zapisu "z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.", wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Czarnków

Burmistrz Miasta Czarnków