



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Poz. 1585

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.171.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/787/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, 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. 4 ust. 1 i 2 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr LXXII/787/24 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, 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.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 r.

W toku oceny jej legalności organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 2 załącznika do uchwały *Koszt jednej godziny usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi odpowiednio: 1) usługi opiekuńcze – 33,64 zł, 2) usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – 28,00 zł, 3) specjalistyczne usługi opiekuńcze – 45,00 zł.*

Poprzednio obowiązujące przepisy dotyczące tej materii zawarte w załączniku do uchwały Nr XLVIII/522/22 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 31 marca 2022 r. stanowiły, iż: § 2. *Koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi odpowiednio:*

1) usługi opiekuńcze – 27,00 zł; 2) specjalistyczne usługi opiekuńcze – 29,00 zł.

Z porównania powyżej przytoczonych przepisów obu uchwał wynika, iż uchwała Nr LXXII/787/24 reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy – podwyższając koszt jednej godziny usług.

Mocą § 4 badanej uchwały postanowiono, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą od 1 stycznia 2024 r.* Przedmiotowa

uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 830 w dniu 30 stycznia 2024 r. Tym samym uchwałę nadano wsteczną moc obowiązującą.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu nadać uchwałę 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.

Ponadto, mając 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 dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 2/09). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez nie pogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień.

Jak wskazuje judykatura, „skoro 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, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

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 wprowadzania do obrotu prawnego 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały nadanie uchwałę mocy wstecznej obowiązywania narusza ww. zasady konstytucyjne. Badana uchwała rodzić będzie dla adresatów bezpośrednio 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 analizowanym przypadku stanowi bezpośrednio 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 ustawy. Skutkiem wprowadzenia przepisów przedmiotowej uchwały będzie – nałożony z mocą wsteczną – obowiązek ponoszenia wyższej niż dotychczas odpłatności za usługi przez osoby, którym przyznano usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także obowiązek ponoszenia odpłatności w ustalonej wysokości za usługi opiekuńcze przyznane w formie usług sąsiedzkich.

Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako istotnie naruszającej prawo. Zakwestionowanie jedynie § 2 załącznika do uchwały sprawiłoby bowiem, że nie realizowałaby ona w sposób kompletny upoważnienia ustawowego.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *Usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze są przyznawane decyzją administracyjną, określając ich rodzaj, zakres, okres na jaki zostały przyznane, miejsce świadczenia usług, liczbę godzin przyznanych usług dziennie oraz liczbę dni w tygodniu. W decyzji określa się sposób rozliczania wykonanych usług, wysokość odpłatności za usługi oraz tryb poboru opłaty.*

Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, a ponadto wskazać należy, że Rada nie ma kompetencji narzucania treści decyzji administracyjnej. Norma kompetencyjna zawarta w ww. przepisie nie może bowiem stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 755 ze zm.), ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 K.p.a.).

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni, nie mogą takiej pomocy zapewnić.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie), rozstrzyga bowiem ustawa o pomocy społecznej, stanowiąc, że osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni, nie może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do modyfikowania regulacji ustawowych w podejmowanej uchwale. Radzie gminy przysługują jedynie kompetencje wprost przyznane w art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej – do rozszerzenia katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII/787/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności

za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczególnych 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