



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2020 r.

Poz. 4269

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.460.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/168/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 21.12.2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zmienionej uchwałą Nr IV/21/18 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 14 grudnia 2018 r., w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.), zwanej dalej "ustawą".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2020 roku Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XXVI/222/20 w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/168/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 21.12.2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zmienionej uchwałą Nr IV/21/18 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 14 grudnia 2018 r., dalej jako "uchwała".

Mocą ww. uchwały Rada Miejska w Świętochłowicach zmieniła uchwałę Nr XVI/168/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 21 grudnia 2015 roku, dalej jako „uchwała pierwotna”. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 1 – 6 i art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 roku.

Zgodnie z treścią art. 50 ust. 6 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.* Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać wymogi ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Natomiast, zgodnie z przepisem art. 2 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Również w przepisie art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wskazano, że *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.* Dalej, należy

wskazać, że z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

W tym miejscu trzeba podnieść, że z treści art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że *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.* Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli *zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały dodający pkt 6 i pkt 7 do uchwały pierwotnej jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 i z art. 50 ust. 6 ustawy. Z dodanych do uchwały pierwotnej przepisów wynika, że *koszt jednej godziny usług opiekuńczych od 01.01.2020 r. do 29.02.2020 r. wynosi 21 zł; od 01.03.2020 r. wynosi 21,50 zł (pkt 6) oraz że koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych od 01.01.2020 r. do 29.02.2020 r. wynosi 21 zł; od 01.03.2020 r. wynosi 21,50 zł (pkt 7).* Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 23 kwietnia 2020 roku, zaś ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Śl. w dniu 28 kwietnia 2020 roku, poz. 3414. W ocenie organu nadzoru wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju opłaty z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj osobę ponoszącą koszty usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, przed wejściem w życie dokonanej zmiany.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 19 listopada 2010 roku, sygn. akt II FSK 1272/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) *art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie".* Podzielając prezentowaną w doktrynie krytyczną ocenę tego zapisu (Regina Prażmo-Nowomiejska, Eugeniusz Stobiecki Radca Prawny.2001.6.6 Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. Teza nr 7) *dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.* Naczelny Sąd Administracyjny również w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 roku, sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) 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" (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm.*

W ocenie organu nadzoru regulacja dodanych do uchwały pierwotnej pkt 6 i pkt 7 narusza ww. przepisy, albowiem nakazuje stosować stawki opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm, czyli przed dniem 13 maja 2020 roku. Dodane do uchwały pierwotnej regulacje określają bowiem koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w okresach od 1 stycznia 2020 roku do 29 lutego 2020 roku, jak również od 1 marca 2020 roku.

Regulacja dodanego do uchwały pierwotnej pkt 8 powiązana jest z dodanymi do uchwały pierwotnej pkt 6 i pkt 7, w związku z czym pozostawienie jej w obrocie prawnym byłoby bezprzedmiotowe. Co więcej, wydaje się, że zamiarem organu stanowiącego Gminy Świętochłowice było odesłanie do pkt 6 i pkt 7 uchwały pierwotnej, podczas gdy w pkt 8 Rada Miejska odsyła do pkt 7 i pkt 8. Regulacja taka narusza art. 2 Konstytucji. Dalej trzeba wskazać, że regulacja dodanego do uchwały pierwotnej pkt 8 uchwały określająca wyłączenie ze stosowania opłat, dotyczy konkretnego projektu, a mianowicie: *Coby Starzikom żyło się lepiej – kompleksowe usługi senioralne dla mieszkańców Świętochłowic*. Tymczasem regulacja dotycząca zwolnień z opłat powinna mieć charakter generalny i abstrakcyjny.

W przedmiotowej sprawie pismem z dnia 14 maja 2020r. złożono wyjaśnienia, z których wynika iż "intencją uchwalenia przedmiotowej uchwały nie było działanie niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa jak również ograniczanie możliwości zapoznania się z jej treścią i narażania adresatów uchwały na poniesienie skutków, których nie da się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu ich sytuacji faktycznej lub prawnej. Zmiana uchwały nie miała na celu wprowadzić w błąd adresatów ww. uchwały. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze to zadanie obligatoryjne gminy i jego realizacja trwa w każdym roku od 1 stycznia do 31 grudnia. Realizacja przedmiotowego zadania jest zlecana na podstawie umowy o pomocy społecznej lub ustawy prawo zamówień publicznych. Cena jednej godziny usług jest ustalana w drodze z realizatorem usług a następnie informacja o cenie za jedną godzinę usług jest przekazywana ogłoszeniem Dyrektora. Beneficjenci usług opiekuńczych czy specjalistycznych usług opiekuńczych i każda osoba zainteresowana świadczeniem pomocy społecznej w tej formie jest informowana i może się zapoznać z jej formą i ceną w każdym dogodnym dla siebie czasie. W przypadku objęcia strony tą formą pomocy informacja o jej cenie znajduje się również w decyzji administracyjnej inicjującej realizację usług. Przygotowana uchwała nie miała na celu zmienić stawki godzinowej za usługi, gdyż ta była ustalona i ogłaszana jak wyżej od pierwszego dnia ich realizacji, a jedynie określić ją w drodze uchwały."

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn wskazanych powyżej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/222/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 23 kwietnia 2020 roku w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak