



Wojewoda Lubelski

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.37.2017
Wojewody Lubelskiego**

z dnia 10 marca 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/135/17 Rady Gminy Milejów z dnia 30 stycznia 2017 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, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 2 ust. 2 oraz § 9 w brzmieniu: „z mocą od 1 stycznia 2017 r.”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/135/17 Rady Gminy Milejów z dnia 30 stycznia 2017 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, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 2 ust. 2 oraz § 9 w brzmieniu: „z mocą od 1 stycznia 2017 r.”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/135/17 Rady Gminy Milejów została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lutego 2017 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „*pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych mają osoby samotnie mieszkające i nie posiadające osób zobowiązanych do alimentacji oraz mieszkające w rodzinie, w której wszyscy członkowie wymagają pomocy z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności*”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe unormowanie narusza przepis art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Przepisy te określają krąg osób, którym przysługuje pomoc w formie usług

opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, stanowiąc, że usługi te przysługują osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkały małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Ustawodawca wskazał zatem krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.

Rada Gminy Milejów, ustalając krąg osób posiadających pierwszeństwo przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a także zmodyfikowała ustalone przez ustawodawcę w sposób jednoznaczny kryteria warunkujące przyznanie takiej pomocy.

Należy zauważyć, iż zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, "norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą".

Zgodnie z § 9 uchwały, *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą od 1 stycznia 2017r.”*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: *"z mocą od 1 stycznia 2017r."* istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296, ze zm.).

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 Milejów jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 30 stycznia 2017 r., 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 sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych. Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot *„demokratyczne państwo prawne”* jest niedookreślony. 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 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. Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Milejów postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXVIII/170/05 Rady Gminy Milejów z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze.

Nowa uchwała w § 4 podniosła procentową wysokość odpłatności dla grup odbiorców usług mieszczących się w przedziałach dochodowych od 101% do 300% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Takie regulacje nie mogą być uznane za działające *in favorem*.

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 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).”*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/135/17 we wskazanym zakresie 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.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA LUBELSKI

Otrzymuje:

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

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1326048.2743111.2624496
Nazwa dokumentu	RN Milejów usługi opiekuńcze.pdf
Tytuł dokumentu	RN Milejów usługi opiekuńcze.pdf
Sygnatura dokumentu	PN-II.4131.37.2017
Data dokumentu	2017-03-10
Skrót dokumentu	A8ED1AFA11E6480082CC0484A711A172D49F6282
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2017-03-10 13:23:44
Podpisane przez	Robert Gmitruczuk wicewojewoda lubelski

EZD 3.17.1457.1936.6022

Data wydruku: 2017-03-13

Autor wydruku: Weinberger Joanna (starszy inspektor)