

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.151.2018

z dnia 9 października 2018 r.

Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVIII/832/2018 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 5 września 2018r. 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Gorzowa Wlkp. w dniu 5 września 2018r. podjęła uchwałę 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 11 września 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017.1523 j.t. ze zm. dalej „ustawa”) w związku z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U.2018.1508 j.t. ze zm. - dalej „u.p.s.”).

Podstawą prawną badanej uchwały jest art. 50 ust. 6 u.p.s. w myśl, którego 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.

Na mocy § 3 uchwały Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2018 roku i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Uchwała została podjęta w dniu 5 września 2018r. Prowadzi to do wniosku, że badana uchwała obowiązuje z mocą wsteczną, gdyż stosowana jest do okresu poprzedzającego datę jej podjęcia. Tym samym, skutki finansowe dla mieszkańców korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych zostały wprowadzone z datą wcześniejszą niż podjęcie i ogłoszenie aktu normatywnego. W uzasadnieniu do uchwały Rada Miasta wskazała między innymi, że w związku z podpisaniem przez Dyrektora GCPR nowych umów, koszt tych usług od 1 września 2018r. uległ zwiększeniu o 0,49 złotych - dotyczy usług opiekuńczych i o 1,50 złotych - specjalistycznych usług opiekuńczych. Z uwagi na zmianę sytuacji finansowej osób korzystających z tego rodzaju usług (wyższe świadczenia dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów), niewielki wzrost ceny za 1 godzinę usług nie będzie dla nich zbyt dużym obciążeniem. Wskazano ponadto, że z dniem 1 października 2018r. podwyższeniu ulegają kryteria dochodowe w pomocy społecznej, od których ustalana jest odpłatność za usługi, co spowoduje zmniejszenie ponoszonej odpłatności za usługi, więc niewielki wzrost ceny nie stanie się obciążeniem dla świadczeniobiorców. Organ uznał ponadto, że umowa i uchwała winny obowiązywać od tego samego czasu. Z uwagi na konieczność ciągłości realizacji zadania, jak i ważny

interes społeczny w ocenie Rady Miasta zasadne jest, aby uchwała weszła w życie z dniem 1 września 2018r.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 (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). Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). 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 już 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 (por. orzeczenie z 30 listopada 1993 r. w spr. K 18/92, OTK 1993/2/41, wyrok z 27 lutego 2002 r. w spr. K 47/01, OTK-A 2002/1/6).

Zasada niedziałania prawa wstecz zakazuje stanowienia norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków prawnych i sytuacji, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Jednocześnie należy zauważyć, że co prawda ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewiduje w art. 5 tej ustawy wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". W takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach podkreślał, że zakaz retroaktywności nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić. W szczególności w wyroku z dnia 25 września 2000r. Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (por. wyrok TK z 25 września 2000r., sygn. akt K 26/99, OTK 2000/6/186).

Odnosząc się do powyższego, należy stwierdzić, że w realiach badanej sprawy uzasadnienie do uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nie zawiera ani uzasadnienia faktycznego, ani prawnego, dla wejścia w życie przedmiotowych regulacji przed ich podjęciem i ogłoszeniem, a więc z dniem 1 września 2018r. Organ nie wykazał również, że wprowadzone "nowe" stawki za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi polepszają sytuację prawną podatników, a wręcz przeciwnie z uzasadnienia jednoznacznie wynika, że opłaty te ulegają podwyższeniu. Z uzasadnienia nie wynika też, by wystąpiły okoliczności wyjątkowe uzasadniające nadanie uchwały mocy wstecznej, o których mowa w art. 5 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy ponadto wskazać, że mieszkańcy korzystający z tych usług nie mieli możliwości zapoznania się z obowiązującym prawem, gdyż prawo to nie zostało w sposób należyty opublikowane.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt