



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 sierpnia 2021 r.

Poz. 3026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.275.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XVIII/538/2021 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 3 i § 4 uchwały, w zakresie dotyczącym zawartych w tych przepisach sformułowań „zwłaszcza” oraz w części obejmującej § 9 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „z mocą obowiązującą od 1 lipca 2021 r.”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 28 czerwca br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 z późn.zm.), Rada Miejska w Elblągu, określiła ustaliła 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 zwalniania od opłat, jak również tryb ich pobierania, na terenie Gminy Miasto Elbląg.

W treści § 3 uchwały postanowiono, iż częściowe zwolnienie od opłat przysługuje osobie, której przyznano usługi, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na:

- 1) zły stan zdrowia osoby, której przyznano usługi lub członka jej rodziny,
- 2) dużą ilość godzin usług przyznanych z uwagi na przewlekłą chorobę,
- 3) wysokie wydatki na leki,
- 4) wysokie koszty związane z leczeniem lub rehabilitacją,
- 5) konieczność ponoszenia kosztów usług za co najmniej dwie osoby,
- 6) konieczność ponoszenia innych niż określone w pkt 3 - 5 wysokich, uzasadnionych wydatków, uniemożliwiających korzystanie z przyznanych usług,
- 7) zdarzenie losowe.

Posłużenie się przez Radę zakwestionowanym sformułowaniem „zwłaszcza”, powoduje, iż określając przypadki, w których osobie korzystającej z usług, może być przyznane częściowe zwolnienie od opłat, Rada ustanowiła katalog otwarty okoliczności uzasadniających to zwolnienie, przenosząc w tym zakresie kompetencję do dookreślenia szczegółowych warunków zwalniania od opłat, na organ wykonawczy gminy.

Analogiczne rozwiązanie, zastosowano w § 4 uchwały, odniesieniu do możliwości całkowitego zwolnienia od opłat, postanawiając, iż całkowite zwolnienie od opłat przysługuje osobie, której przyznano usługi, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na co najmniej jedną z przesłanek określonych w § 3 pkt 1-7 niniejszej uchwały, jeżeli z analizy sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej tej

osoby i jej rodziny wynika, że nie jest ona w stanie ponosić odpłatności w wysokości wynikającej z § 2 niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia takie naruszają w sposób istotny przepis art. 56 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, który to organowi stanowiącemu gminy, nakazuje określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Redakcja normy ustawowej powoduje, że rada gminy, nie może przedmiotowej kwestii pozostawić uznaniowości innego podmiotu. Rada gminy nie może swoich kompetencji przekazywać innemu organowi. Tymczasem, użyte w zakwestionowanych przepisach sformułowanie “zwłaszcza”, pozwala na uznaniowość podmiotu, podejmującego decyzję o zwolnieniu częściowym, czy też całkowitym od opłat.

Ponad powyższe, w treści § 9 uchwały, postanowiono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z mocą obowiązującą od 1 lipca 2021 r.

Jednocześnie, mocą § 8 uchwały, uchylono dotychczas obowiązującą w normowanym zakresie, uchwałę Rady Miejskiej w Elblągu Nr XV/335/2004 z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Organ nadzoru po przeanalizowaniu treści uchwał Nr XVIII/538/2021 i Nr XV/335/2004 stwierdził, iż dotychczas obowiązująca uchwała, co do zasady może być uznana za korzystniejszą dla osób korzystających z usług, w zakresie, w jakim w § 3 w swej istocie dopuszczała możliwość zastosowania zwolnień w przypadkach, niewynikających wprost z treści uchwały. Niezależnie bowiem od poprawności prawnej przedmiotowego przepisu, w okresie obowiązywania, stanowił on normę prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy i potencjalnie – mógł stanowić podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Sytuacja taka, teoretycznie mogła mieć miejsce, także w okresie od 1 lipca 2021 r. do dnia wejścia w życie nowej uchwały. Z tego też powodu, uchwała Nr XVIII/538/2021, w zakwestionowanym w sentencji zakresie, w sposób istotny narusza przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), w szczególności art. 5 i art.4 ust.1.

Zgodnie z art.4 ust.1 akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zgodnie z art. 5 ww. ustawy, dopuszcza się możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. W przypadku badanej uchwały w ocenie organu nadzoru nie zaszyły przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską w Elblągu z możliwości wynikających z cytowanego przepisu, gdyż wyeliminowanie z obrotu prawnego, z mocą wsteczną, regulacji korzystanej dla adresatów, zdaniem organu nadzoru, sprzeciwia się zasadom demokratycznego państwa prawa, w tym zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

W analizowanym przypadku, w ocenie organu nadzoru, doszło do naruszenia klauzuli generalnej *lex retro non agit* - jednej z podstawowych zasad obowiązujących w systemie prawnym. Wprowadzenie do porządku prawnego aktu normatywnego o mocy retroaktywnej odbywać się może jedynie w drodze wyjątku, obwarowanego spełnieniem warunków przewidzianych przez Konstytucję. Prawodawca wyjątkowo może odstąpić od stosowania wspomnianej zasady, gdy jest to niezbędne do realizacji innej zasady konstytucyjnej, przy czym - jeśli zmiana normatywna dotyczyłaby praw lub wolności konstytucyjnych możliwość jej wprowadzenia należy oceniać zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art.31 ust.3 Konstytucji RP. Dodatkowo wskazać należy że, ugruntowane poglądy judykatury wyrażone na tle art.5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wskazują, iż 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 prawnego.

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki