



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

**stwierdzam nieważność**

**§ 3. we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku" uchwały Rady Miejskiej Walbrzycha z dnia 21 grudnia 2017 r. Nr LI/644/17 w sprawie zmiany uchwały Nr XL/226/05 Rady Miejskiej Walbrzycha z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska Walbrzycha na sesji w dniu 21 grudnia 2017 r. podjęła uchwałę Nr LI/644/17 w sprawie zmiany uchwały Nr XL/226/05 Rady Miejskiej Walbrzycha z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała została przesłana przez Prezydenta Miasta Walbrzycha, pismem z dnia 21 grudnia 2017 r., doręczonym Wojewodzie Dolnośląskiemu, za pośrednictwem e-PUAP, w dniu 27 grudnia 2017 r.

W toku badania zgodności z prawem uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku" uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523; dalej zwana: ustawą), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązywania.

Wskazaną powyżej uchwałę Rada Miejska Walbrzycha podjęła na podstawie 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 2017 r. poz. 1769). Przywołane przepisy stanowią podstawę prawną dla rady gminy do określenia, w drodze uchwały, 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.

Mocą uchwały Nr LI/644/17 dokonano zmiany uchwały Nr XL/226/05 poprzez ustalenie kosztu 1 godziny za usługi opiekuńcze, zwiększając ów koszt z kwoty 16,90 zł na kwotę 17,50 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Mocą § 3 badanego aktu postanowiono natomiast o jego wejściu w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nadając mu jednocześnie moc obowiązywania od dnia 1 stycznia 2018 r.

Wojewoda Dolnośląski w piśmie z dnia 28 grudnia 2017r., działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wskazał Radzie Miejskiej Walbrzycha, że przedmiotową uchwałą dokonano niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt za 1 godzinę usług opiekuńczych. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższony jest ów koszt usług, nie jest niezgodne z prawem pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa. Tymczasem, zgodnie z § 3 uchwały Nr LI/644/17 z dnia 21 grudnia 2017 r., akt prawny ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2018 r. pod pozycją 5574. Uchwała Nr LI/644/17 zmieniająca uchwałę Nr XL/226/05 weszła zatem w życie z mocą wsteczną. W niniejszej uchwale doszło tym samym do skrócenia przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

W odpowiedzi na wystąpienie organu nadzoru Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha w piśmie z dnia 4 stycznia 2018 r. (BRM.007.1.2018) wskazała, że w roku 2017 klienci Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wałbrzychu otrzymywali usługi opiekuńcze na poziomie kwoty 16,90 zł/godz. zgodnie z umową zawartą przez Ośrodek w trybie przepisów Prawo zamówień publicznych. Przedmiotem umowy było wykonywanie od 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. usług zgodnie z art 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. W dniu 31 grudnia 2017 r. umowa wygasła. Wszystkie decyzje przyznające i ustalające odpłatności za usługi opiekuńcze obowiązywały na czas określony do dnia 31 grudnia 2017 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej stwierdziła, że tym samym klienci korzystający z usług opiekuńczych byli w pełni poinformowani o okresie obowiązywania stawki za przyznane usługi i okresie przyznania usług. W wyniku postępowania przetargowego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych Ośrodek w dniu 8 grudnia 2017 r. wyłonił wykonawcę, a w dniu 14 grudnia 2017 r. zawarł umowę na świadczenie usług opiekuńczych na okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 r. Wprowadzenie zmiany od dnia 1 stycznia 2018 r., jak wskazano w piśmie, jest niezbędne dla kontynuacji usług opiekuńczych, a tym samym ochrony zdrowia i życia usługobiorców, tj. konstytucyjnie chronionych wartości, co miało uzasadnić podjęcie uchwały zmieniającej wysokość stawki opłaty za godzinę usług opiekuńczych. Dodatkowo wskazano na zamieszczenie w BIP-ie Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu projektu uchwały w dniu 19 grudnia 2017 r., zaś podjętej uchwały w dniu 29 grudnia 2017 r.

Wojewoda Dolnośląski nie uznał złożonych wyjaśnień. W pierwszej kolejności odnieść należy się do przepisów prawa. Przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: 1. 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. 2. 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.

Przesłanką dla skrócenia *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony.

W ocenie Organu Nadzoru wskazane, przez Przewodniczącą Rady Miejskiej Wałbrzycha, okoliczności nie stanowią podstawy do skrócenia okresu *vacatio legis* dopuszczalnego mocą art. 4 ust. 2 ustawy. Po pierwsze, to zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej elementem decyzji administracyjnej przyznającej pomoc społeczną, tu: przyznanie usług opiekuńczych, jest wskazanie okresu na jaki pomoc jest udzielana. Nie oznacza to jednak, że świadczeniobiorca usług musi przewidywać, że stawka kosztu ceny za 1 godzinę usług opiekuńczych wzrośnie. Po drugie, to świadczeniodawca, tu: Ośrodek, jest zobowiązany do takiej organizacji by przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w terminie umożliwiającym podjęcie przez Radę Miejską uchwały, która wchodziłaby - zgodnie z przepisami ustawy - w życie z prawidłowym zastosowaniem *vacatio legis*. Tym samym sesja Rady powinna być zwołana w terminie zabezpieczającym taką możliwość. Po trzecie, nie można przerzucać konsekwencji późnego działania organów Miasta Wałbrzych na adresatów aktu prawa miejscowego. Po czwarte, ustawa wymaga dla wejścia w życie aktu normatywnego jego opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym

uchwały. Uzależnianie wejścia w życie aktu prawa miejscowego w Biuletynie Informacji Publicznej nie znajduje podstaw prawnych i jest bezskuteczne.

Skrócenie *vacatio legis* uchwały nowelizującej w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt usług opiekuńczych powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. Wprowadzenie nowych unormowań ingerujących w sferę wolności i praw jednostki, względem których adresaci norm nie byli się w stanie przystosować, może skutkować stwierdzeniem naruszenia przewidzianej w powyższym przepisie ustawy zasadniczej zasad przyzwoitej legislacji. „Posłużenie się odpowiednią *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r. Sygn. akt P 29/13).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

**Paweł Hreniak**