WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.45.2.2019.RB

Wrocław, 22 lutego 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 01 lutego 2019 r." uchwały nr IV/36/2019 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały nr LII/324/2018 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/209/2017 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia 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, .

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 23 stycznia 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr IV/36/2019 w sprawie zmiany uchwały nr LII/324/2018 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/209/2017 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawani 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 - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 31 stycznia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr IV/36/2019 Organ Nadzoru stwierdził, że §3 uchwały, we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 01 lutego 2019 r.", w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 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 także jako: ustawa, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na określeniu krótszego niż 14 dni okresu wejścia uchwały w życie, w sytuacji braku wykazania zaistnienia uzasadnionego przypadku dla skrócenia tego terminu.

W §3 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z moca obowiązującą od dnia 01 lutego 2019 r.”. Przedmiotowa uchwała została opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 stycznia 2019 r. (Poz. 651), co oznacza, że od dnia ogłoszenia do dnia jej wejścia w życie upłynął 1 dzień.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 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.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające m.in. na skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek". Oznacza to, że taki zabieg nie leży w sferze swobody uznania 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 tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wykazał w nim argumenty popierające to działanie.

W §1 pkt 1 uchwały podjęto próbę zmiany treści pierwotnie obowiązującej stawki opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych, stanowiąc: „Ustala się koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych w wysoikości 17,50 zł (siedemnaście złotych pięćdziesiąt groszy)". Zgodnie z ostatnią zmianą, przyjętą uchwałą Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr LII/324/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r., stawka ta wynosiła 17 zł. Oznacza to, że uchwała reguluje sytuację prawną jej adresat w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy.

Należy zatem zauważyć, że nawet gdyby do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym doszło już w dniu podjęcia niniejszej uchwały, termin wejścia w życie aktu byłby późniejszy od terminu początku jego obowiązywania przyjętego przez organ stanowiący gminy. W badanej uchwale skrócenie przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy czternastodniowego okresu *vacatio legis* doprowadziło do tego, że mniej korzystna, wyższa stawka opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych ma obowiązywać szybciej, niż mógłby spodziewać się tego przeciętny adresat uchwały, mając na względzie zasadę czternastodniowego okresu spoczywania prawa przewidzianą w przywołanym wyżej przepisie ustawowym.

Z uzasadnienia do uchwały wynika jedynie, że zmiana stawki opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych (a więc i skrócenie okresu *vacatio legis*) związane jest z wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1794), które weszło w życie 1 stycznia 2019 r.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazana okoliczność nie stanowi podstawy do skrócenia okresu *vacatio legis* dopuszczalnego mocą art. 4 ust. 2 ustawy. W szczególności Rada Gminy nie wykazała w jaki sposób wysokość minimalnargo wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, obowiązujące od 1 stycznia 2019 r., uzasadniają skrócenie okresu *vacatio legis* w wymiarze, który wynika z §3 uchwały. Ponadto należy zwrócić uwagę, że powyższe rozporządzenie Rady Ministrów zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczpospolitej Polskiej w dniu 19 września 2018 r. i weszło w życie 1 stycznia 2019 r. Jeżeli zatem intencją Rady było dostosowanie wysokości stawki opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych do minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego i minimalnej stawki godzinowej, sesja rady mająca na celu podjęcie stosownej uchwały powinna być zwołana w terminie zabezpieczającym taką możliwość.

Skrócenie *vacatio legis* uchwały nowelizującej w badanym przypadku narusza zasadę prawidłowej legislacji. Adresaci przepisów określających nowe, wyższe stawki obowiązujących ich opłat za usługi opiekuńcze powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej. Badana zmiana uchwały może bowiem rodzić 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 rok 2001, nr 5, poz. 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 zasady 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 RP). 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).

Zatem ograniczanie uprawnień za pomocą przepisów prawa miejscowego, obowiązujących ze skróconym okresem *vacatio legis* godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa i wyrażoną w niej zasadę

prawidłowej legislacji, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym w sentencji zakresie.

Jak wynika z treści §1 uchwały, celem wprowadzonej przez Radę Gminy regulacji była zmiana uchwały, która nowelizowała uchwałę pierwotną nr XXXIV/209/2017, regulującę kwestię szczegółowych warunów przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Organ Nadzoru zwraca uwagę, że skoro uchwała jest aktem nowelizującym, to jej uchylanie lub zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się" (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

Uchylenie lub zmiana uchwały nowelizującej nie wywołuje żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie albo zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie albo zmianę (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako "system ściśle powiązanych ze sobą dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym" (K. Działocha, T. Zalasiński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki, godzi w „rudymentarne kanony techniki prawodawczej" (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03LEX nr 107520), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z §141 i §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zarówno do uchwał i zarządzeń o charakterze wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania, do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie §90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w §91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe.

Organ Nadzoru przypomina, że kwestia braku swobody uznania organu prawodawczego w przedmiocie skrócenia okresu „spoczywania prawa" oraz konieczność precyzyjnego i przekonującego uzasadnienia przesłanek dla jego skrócenia była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 maja 2018 r., wydanego wobec uchwały nr LII/324/2018 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/209/2017 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 lutego 2017 r.

w sprawie określenia 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 związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski zwraca Organom Gminy Kamieniec Ząbkowicki uwagę na konieczność rzetelnej oraz wnikliwej lektury i analizy każdego wpływającego aktu nadzorczego stwierdzającego istotne naruszenie prawa w kontekście bezwględnie obowiązującej konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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