



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „w dniu 2 stycznia 2023 r.,” uchwały Nr XVIII/427/22 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr I/336/2018 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 25 stycznia 2018 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 i trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubawce, na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/427/22 w sprawie zmiany uchwały Nr I/336/2018 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 25 stycznia 2018 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 i trybu ich pobierania, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XVIII/427/22 organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „w dniu 2 stycznia 2023 r.,” 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 2019 r. poz. 1461) w związku z 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 aktu prawa miejscowego w życie, w sytuacji braku zaistnienia uzasadnionego przypadku dla skrócenia tego terminu.

Wskazaną powyżej uchwałą Rada Miejska w Lubawce podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). 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 I/336/2018 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 25 stycznia 2018 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 i trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Doln. 2018. 6505, Dz. Urz. Woj. Doln. 2019. 7234, Dz. Urz. Woj. Doln. 2021. 183, Dz. Urz. Woj. Doln. 2021. 6342) ustalono koszt 1 godziny podstawowych usług opiekuńczych na poziomie 27,30 zł. Z kolei analizowana uchwała Nr XVIII/427/22 ustala koszt 1 godziny za usługi opiekuńcze na poziomie 32,80 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Na podstawie §3 badanego aktu postanowiono natomiast o jego wejściu w życie w dniu 2 stycznia 2023 r., po jego ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 grudnia 2022 r. (poz. 6732), a zatem od dnia jej publikacji do dnia wejścia w życie upływie dwa dni (tj. dwudniowe *vacatio legis*).

W tym miejscu wskazać należy, że 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 stanowiących 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. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *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* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy lokalnego należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wykazał w nim argumenty umożliwiające takie działanie.

Vacatio legis to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). "Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych"(vide – wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* jest "minimalnym standardem" (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada "odpowiedniości" okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*. Skutkiem naruszenia wywodzonego z Konstytucji RP obowiązku ustanawiania "odpowiedniego" *vacatio legis* jest sprzeczność danego przepisu z art. 2 Konstytucji RP, zaś skutkiem naruszenia przez akt wykonawczy powszechnie obowiązujących zasad szczególnych wyrażonych w art. 4 ustawy jest sprzeczność danego przepisu z tym artykułem (zob. G. Wierczyński. Art. 4. W: Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Wolters Kluwer, 2016).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały nowelizującej narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt 1 godziny za usługi opiekuńcze powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał

nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Oglaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków mieszkańców gminy przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „w dniu 2 stycznia 2023 r.,” uchwały, należy uznać, że akt ten, jako akt prawa miejscowego, wchodzi w życie na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – tj. po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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 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

Jarosław Obremski