



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)
stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: "nie wcześniej niż 1 stycznia 2023 r." uchwały nr LIV/384/2022 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim z dnia 21 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały 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 Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim na sesji w dniu 21 grudnia 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LIV/384/2022 o zmianie uchwały 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 - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 22 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr LIV/384/2022 Organ Nadzoru stwierdził, że §3 uchwały, we fragmencie: "nie wcześniej niż 1 stycznia 2023 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 2019 r. poz. 1461) – dalej: ustawa, oraz art. 2 Konstytucji RP 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, nie wcześniej niż 1 stycznia 2023 r.”. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2022 r. (Poz. 6662), co oznacza, że od dnia ogłoszenia do dnia jej wejścia w życie upłynęły 3 dni.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, 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. 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 zmieniono obowiązującą stawkę opłaty za jedną godzinę usług opiekuńczych, stanowiąc: „Ustala się koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych w wysokości 28,50 zł (dwadzieścia osiem złotych pięćdziesiąt groszy)”. Zgodnie z ostatnią zmianą, przyjętą uchwałą Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr XXXVIII/295/2021 z dnia 28 października 2021 r., stawka ta wynosiła 23,50 zł. Oznacza to, że uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów 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 czteremastodniowego 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 czteremastodniowego 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 wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz. U. poz. 1952), które weszło w życie 1 stycznia 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru wskazana okoliczność nie stanowi podstawy do skrócenia okresu *vacatio legis* dopuszczalnego mocą art. 4 ust. 2 ustawy. W szczególności Rada Miejska nie wykazała w jaki sposób wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, obowiązujące od 1 stycznia 2023 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 Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 września 2022 r. i weszło w życie 1 stycznia 2023 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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