



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2024 r.” uchwały Nr LXXVI/519/2023 Rady Gminy Wińsko z dnia 20 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko, na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r., powołując się w podstawie prawnej między innymi na art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), podjęła uchwałę Nr LXXVI/519/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 21 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2024 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. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Rada Gminy Wińsko podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie ze wskazanym przepisem rada gminy określa w drodze uchwały, 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 zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Mocą uchwały nr LXXVI/519/2023 Rada Gminy Wińsko zmieniła tytuł uchwały Nr XI/72/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat oraz trybu ich pobierania oraz nadała nowe brzmienie § 4 ust.4 tej uchwały.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały, § 4 ust 4 uchwały Nr XI/72/2015 otrzymuje brzmienie: „4. Koszt 1 godziny świadczenia usługi opiekuńczej ustala się w wysokości 34,30 zł”, zwiększając tą odpłatność z obowiązującej – na mocy uchwały nr LIX/416/2022 Rady Gminy Wińsko z dnia 24 listopada 2022 r. – kwoty 28,50 zł. Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego odpłatność za usługi opiekuńcze.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższony jest koszt usług, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca się okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia się mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 4 uchwały Rada Gminy Wińsko postanowiła bowiem, że uchwała wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2024 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2023 r. (poz. 7222), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 4 weszła w życie bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

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 przesadzają – 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *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) skróceniu *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięciu *vacatio legis*, 3) nadaniu aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że wejście w życie aktu powszechnie obowiązującego w dniu ogłoszenia, jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...]. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 2/09). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień. Tymczasem, jak wyżej wskazano, uchwała Nr LXVIII/395/2023 weszła w życie bez zachowania *vacatio legis*. Należy przy tym wskazać, że uzasadnienie uchwały nie zawiera żadnych wyjaśnień, które by usprawiedliwiały tego rodzaju działanie.

Jak wskazuje judykatura, „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Dla oceny regulacji nadającej uchwale moc wsteczną istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego, że akty prawa miejscowego „ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie [...] [tego aktu] z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] *vacatio legis* narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10). Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelnh Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis* w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest pominięcie *vacatio legis* lub nawet nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały jej wejście w życie ze skróceniem przewidzianego prawem *vacatio legis* narusza prawo w stopniu istotnym. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) stawkę opłaty 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 skrócenia terminu wejścia w życie uchwały w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności, jako istotnie naruszającego prawo, § 4 uchwały we fragmencie „od dnia 1 stycznia 2024 r.”

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2023 r., w związku z czym – mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 4 uchwały – organ nadzoru zauważa, że uchwała weszła w życie w dniu 12 stycznia 2024 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń