



## 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 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

**§ 1. pkt 1 we fragmencie: „od dnia 1 marca 2024 r.” oraz § 1 pkt 2 we fragmencie „od dnia 1 marca 2024 r.” uchwały nr LXXII/487/2024 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie zmiany w uchwale nr XXV/197/2020 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 22 września 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszczy na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. podjęła uchwałę nr LXXII/487/2024 w sprawie zmiany w uchwale nr XXV/197/2020 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 22 września 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 1 we fragmencie: „od dnia 1 marca 2024 r.” oraz § 1 pkt 2 we fragmencie „od dnia 1 marca 2024 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), 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 uchwale wstecznej mocy obowiązującej.**

Podstawę prawną podjętej przez Radę Miejską w Głuszczy uchwały stanowi art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.). Zgodnie z tym 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 LXXII/487/2024 dokonano zmiany uchwały nr XXV/197/2020 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania. Uchwałą nr LXXII/487/2024 ustalono nowy, wyższy koszt 1 godziny usługi opiekuńczej oraz specjalistycznej usługi opiekuńczej z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania (dalej: specjalistyczne usługi opiekuńcze). Ustalenia wyżej wskazanych stawek dokonano poprzez zmianę brzmienia § 7 ust. 3 i 4 uchwały nr XXV/197/2020. Mocą kwestionowanej uchwały określono kolejno, że „Koszt 1 godziny usługi opiekuńczej od dnia 1 marca 2024 r. ustala się na kwotę 38,00 zł” zaś Koszt 1 godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej od dnia 1 marca 2024 r. ustala się na kwotę 44,00 zł”. Dokonana zmiana oznacza wzrost przedmiotowych kosztów, bowiem dotychczas obowiązujące stawki określały koszt 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości kolejno 29 i 35 złotych.

Jednocześnie, w §3 uchwały zmieniającej wskazano, że wchodzi ona w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty (tu : koszt 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych) nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca ona okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Uchwała została podjęta w dniu 27 lutego 2024 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 11 marca 2024 r. Dla oceny legalności zapisów uchwały kluczowe znaczenie ma fakt, że pomimo uwzględnienia w treści §3 uchwały okresu *vacatio legis*, nowe brzmienie § 7 ust. 3 i 4 uchwały nr XXV/197/2020 sformułowane w taki sposób, że wskazane przepisy same przesadzają o stosowaniu nowych stawek od dnia 1 marca 2024 r., a zatem w terminie wcześniejszym niż dzień wejścia w życie uchwały na mocy jej §3. Skoro nowy koszt 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych obowiązywać ma od dnia 1 marca 2024 r., to stwierdzić należy, że Rada Miejska w Głuszycu nadała kwestionowanej uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Należy wskazać, 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, 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 nadać uchwale wsteczną moc obowiązującą jest to, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu wstecznej mocy obowiązującej aktu. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, nadając swemu aktowi prawnemu moc wsteczną, zobowiązany jest do szczegółowego wykazania i uzasadnienia tych okoliczności. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku nadania wstecznej mocy aktu normatywnego i wykazał argumenty popierające to działanie.

Ponadto, mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. 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.

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). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13; wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17; wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 786/18; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1099/18).

Dochodząc do ustaleń tożsamych z dokonanymi przez Naczelną Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalania retroaktywnego działania 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 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, nadanie uchwale mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych 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. Należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu 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 § 1 pkt 1 we fragmencie: „od dnia 1 marca 2024 r.” oraz § 1 pkt 2 we fragmencie „od dnia 1 marca 2024 r.” uchwały nr LXXII/487/2024 Rady Miejskiej w Głuszyicy z dnia 27 lutego 2024 r., jako istotnie naruszających prawo.

Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym wyżej zakresie powoduje, że nowa wysokość kosztu 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych będzie obowiązywać od dnia 26 marca 2024 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 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

**Maciej Awizeń**