



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 marca 2017 r.

Poz. 1084

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.104.2.2017.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2017 roku” uchwały nr XXIV/114/2017 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale nr XLIII/257/2014 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 stycznia 2014 roku 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania.**

#### Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 stycznia 2017 r., wskazując jako podstawę prawną 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.), Rada Miejska w Pieńsku podjęła uchwałę nr XXIV/114/2017 w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale nr XLIII/257/2014 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 stycznia 2014 roku 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 31 stycznia 2017 r., znak: B.033.11.2017 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 1 lutego 2017 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).**

Podjmując kwestionowany akt prawny, Rada Miejska w Pieńsku dokonała zmiany § 4 ust. 1 uchwały nr XLIII/257/2014 zastępując wyrażenie „w kwocie 13,80 zł” wyrażeniem „w kwocie 14,20 zł”. Przedmiotowy fragment uchwały zmienianej stanowił realizację wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Zgodnie z § 4 analizowanego aktu prawnego „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązująca od 01 stycznia 2017 roku”. Odnosząc się do wyżej zacytowanego przepisu należy wskazać, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a za taki należy uznać przedmiotową uchwałę, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, określenie przez Radę Miejską w Pieńsku, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie „z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2017 roku” stanowi istotne naruszenie wyżej wskazanej zasady konstytucyjnej. Należy bowiem zauważyć, że jej przedmiotem jest podwyższenie odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a zatem zmienia ona na niekorzyść sytuację adresatów uchwały. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju kwestie z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj osobę ponoszącą koszty usług opiekuńczych) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, nie tylko przed wejściem w życie dokonanej zmiany, ale nawet przed jej uchwaleniem. Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych.

Stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym, m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09 słusznie zauważył, że „art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Podzielając prezentowaną w doktrynie krytyczną ocenę tego zapisu (Regina Prażmo-Nowomiejska, Eugeniusz Stobiecki Radca Prawny.2001.6.6 Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. Teza nr 7) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.”, zaś w wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1540/16 ten sam Sąd stwierdził, że „Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (v. uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy.”.

Ze względu na 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:  
*P. Hreniak*