



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 22 marca 2023 r.

Poz. 852

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NK-I.4131.9.2023.ACZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40) stwierdzam nieważność uchwały nr LI/257/2022 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 16 grudnia 2022r. w sprawie zmiany uchwały nr 75/XIII/2019 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 21 listopada 2019r. w sprawie szczegółowych zasad 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 w części dotyczącej: § 3 oraz § 4 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023r.”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 16 grudnia 2022r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr 75/XIII/2019 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 21 listopada 2019r. w sprawie szczegółowych zasad 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. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2023r.

W toku badania zgodności z prawem uchwały organ nadzoru stwierdził, iż powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461; zwaną dalej: ustawą) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z późn.zm.), a także § 90 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283).

Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021r., poz. 2268 z późn. 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.

Uchwałą nr LI/257/2022 dokonano zmiany uchwały nr 75/XIII/2019 poprzez ustalenie kosztu jednej godziny za usługi opiekuńcze, zwiększając jej koszt z 22,50 zł na 24,00 zł, a także poprzez ustalenie kosztu jednej godziny za specjalistycznych usług opiekuńczych, zwiększając jej koszt z 48,15 zł na 51,50 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie kosztu jednej godziny odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Natomiast mocą § 4 badanej uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, nadając jej jednocześnie moc obowiązywania od dnia 1 stycznia 2023 roku.

Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt za jedną godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Podjęcie uchwały, mocą

której podwyższany jest ów koszt usług, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały, akt prawny ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023r. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 22 grudnia 2023r. (poz. 2724).

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: 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 (ust. 1); 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 (ust. 2). 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. 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 2003r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000r. 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 1999r. 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 2002r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały nowelizującej narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) opłatę za usługi opiekuńcze i specjalistyczne 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: Ogłaszanie 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. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 4 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023r.”

Za istotnie naruszający prawo należy również uznać § 3 przedmiotowej uchwały, w których Rada Miejska w Małomicach postanowiła, że: „Traci moc uchwała nr XL/207/2021 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 15 grudnia 2021r. w sprawie zmiany uchwały nr 75/XIII/2019 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 21 listopada 2019r. w sprawie szczegółowych zasad 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.”

Zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały, narusza zasady prawidłowej legislacji. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zwanego dalej rozporządzeniem, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2 – 7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Przywołanym przepisem wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwały XL/207/2021 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 15 grudnia 2021r. Uchwała ta była aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do §91 zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2016, LEX).

Zatem mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, uchylenie uchwały nr XL/207/2021 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 15 grudnia 2021r. było nie tylko bezprzedmiotowe, ale również niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowych zasad techniki prawodawczej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012r., sygn. akt III SA/Wr 317/12).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt