



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 532

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.8.2025.PPod WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XIII/87/2024 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/23/2024 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Jasieniu podjęła uchwałę Nr XIII/87/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr V/23/2024 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 50 ust. 6 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 oraz 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, dalej u.o.a.n.) poprzez nadanie uchwały, która podnosi koszt jednej godziny usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie pomocy sąsiedzkiej oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wstecznej mocy obowiązującej.

Rada Miejska w Jasieniu podjęła uchwałę m.in. na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.). Ocenianą uchwałą dokonano zmiany uchwały nr V/23/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. poprzez ustalenie kosztu jednej godziny świadczonych usług opiekuńczych oraz usług opiekuńczych w formie pomocy sąsiedzkiej, faktycznie zwiększając jej koszt z 37,37 zł na 43,00 zł, a także poprzez ustalenie kosztu jednej godziny świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, faktycznie zwiększając jej koszt z 45,00 zł na 51,00 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie kosztów ww. usług.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższany jest koszt ww. 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.

Na wstępie należy przywołać wyrażone w doktrynie i orzecznictwie zasady niedziałania prawa wstecz oraz przyzwoitej legislacji, mające swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja RP), zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Z kolei zasada niedziałania prawa wstecz, choć jasna w swojej prostocie, nie ma charakteru absolutnego. W związku z powyższym nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej możliwe jest tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. W orzecznictwie przyjmuje się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania lub zwiększania obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 268/20).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Zgodnie z ust. 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. Z kolei art. 5 u.o.a.n. stanowi, 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*. *Vacatio legis* to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego - wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP - jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75).

Okres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na "przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania" (tak np. TK w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23). Wskazany 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za "minimalny standard" (zob. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada "odpowiedniości" okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (tak Wierczyński Grzegorz, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, system LEX).

W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano powyższych wymogów. Należy przypomnieć, że uchwałą Rada Miejska w Jasieniu podwyższyła koszt jednej godziny świadczonych usług opiekuńczych oraz usług opiekuńczych w formie pomocy sąsiedzkiej o 5,63 zł, a koszt jednej godziny świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, o 6 zł.

Badana uchwała została podjęta w dniu 30 grudnia 2024 r., natomiast w § 3 uchwały wskazano, że podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. W związku z powyższym Rada Miejska w Jasieniu, określając wejście w życie uchwały

na dzień sprzed ogłoszenia aktu w Dzienniku Urzędowym (wniosek o publikację w Dzienniku Urzędowym został wysłany dopiero 3 stycznia 2025 r., a ogłoszenie aktu nastąpiło dnia 7 stycznia 2025 r. poz. 40), *de facto* nadała temu aktowi prawnemu wsteczną moc obowiązującą. Podwyższenie opłaty jest zmianą niekorzystną dla adresatów uchwały, a więc nie stanowi przyznania praw, tylko nałożenie obowiązku. Retroaktywne działanie przepisów niniejszej uchwały stoi więc - zdaniem organu nadzoru - w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

W tym miejscu należy również odnieść się do uzasadnienia uchwały, w którym wskazano: "Umowa zawarta z wybraną firmą sprawującą usługi, określająca stawkę odpłatności za usługi opiekuńcze obowiązuje do dnia 31.12.2024 r. Organ ogłosił przetarg na świadczenie powyższych usług w kolejnym roku, jednakże złożona oferta znacznie przekraczała zabezpieczone na ten cel środki, co spowodowało konieczność unieważnienia przetargu i ogłoszenia kolejnego przetargu. Powyższe wymagało czasu a wyłonienie wykonawcy usług na 2025 r. zbiegło się z końcem roku kalendarzowego. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego stąd też, co do zasady wymaga stosowania 14-dniowego *vacatio legis* po jej opublikowaniu. Dla zachowania kontynuacji sprawowania usług osobom potrzebującym zasadne jest zatem zastosowanie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który mówi o możliwości zastosowania mocy wstecznej obowiązującego aktu normatywnego „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” Osoby objęte pomocą i usługami wymagają w większości zagwarantowania ich ciągłości, a zawieszenie świadczeń na co najmniej trzy tygodnie (do czasu wejścia zmiany uchwały w życie) mogłoby stanowić zagrożenie dla ich zdrowia lub życia."

Zdaniem organu nadzoru nie sposób zgodzić się z argumentacją zawartą w ww. uzasadnieniu, że zachowanie minimalnego *vacatio legis* (tj. gdyby uchwała weszła w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a więc 22 stycznia 2025 r.) spowodowałoby zawieszenie świadczeń na co najmniej trzy tygodnie (do czasu wejścia uchwały w życie). Jak wynika z przepisu art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, co zostało zresztą wskazane w uzasadnieniu, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich. Gmina nie może zawiesić świadczenia tych usług tylko z tego powodu, że odpowiednio wcześniej nie została podjęta uchwała o zwiększeniu za nie odpłatności.

W ocenie organu nadzoru zgodne z prawem nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów. Oceniana uchwała nie może być zdaniem organu nadzoru uznana za korzystniejszą dla jej adresatów, czyli dla osób korzystających z usług opiekuńczych, skoro podnosi koszt jednej godziny usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie pomocy sąsiedzkiej oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Adresaci przepisów zmieniających ww. opłaty powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą, bowiem będzie ona dla nich rodzić bezpośrednie konsekwencje finansowe. Możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia jest wykluczona (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru okoliczności sprawy nie wskazują na zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 5 u.o.a.n., co umożliwiłoby nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż oceniana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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