



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 marca 2025 r.

Poz. 743

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.28.2025 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 27 lutego 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 XV/79/25 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn.zm.), w związku z art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt. 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283, z późn.zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 stycznia 2025 r.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, z późn.zm.), zwanej dalej ustawą, "Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych". Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich (art. 50 ust. 1a ustawy). Delegacja ustawowa dla lokalnego prawodawcy została natomiast ustanowiona w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów "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". Wskazany przepis ustawy wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.: szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; tryb ich pobierania. Uchwała rady gminy podejmowana na tej podstawie stanowi akt prawa miejscowego, więc musi ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Stosownie zaś do art. 50 ust. 6a ustawy "W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług". To czy dana gmina będzie realizować usługi opiekuńcze również w formie usług sąsiedzkich zależy wyłącznie od jej uznania. Gmina podejmując decyzję, że będzie realizować usługi

opiekuńcze w tej formie musi rozstrzygnąć w uchwale o szczegółach realizacji tej usługi, biorąc pod uwagę potrzeby i możliwości występujące na danym terenie.

Przedmiotową uchwałą Nr XV/79/25 z dnia 27 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Dobiegniewie określiła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także tryb ich pobierania. W tym samym dniu Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła również uchwałę Nr XV/80/25 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Zauważyć należy, że w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693) - druk sejmowy IX.3281, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3281>, którą to ustawodawca dodał art. 50 ust. 6a do ustawy o pomocy społecznej, wskazano: "W przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (w tym także świadczone w formie usług sąsiedzkich) i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania, określi także dodatkowo szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. czy będą to usługi „uzupełniające” usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle), wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny) i zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalnych kwalifikacji), a także szczegółowy sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy)". Ustawodawca zdecydował więc, że szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, jako jedna z form usług opiekuńczych, powinny zostać zawarte w uchwale 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Lokalny prawodawca powinien więc podjąć jeden akt kompleksowo regulujący sprawę usług opiekuńczych.

Rada Miejska w Dobiegniewie podejmując dwie odrębne uchwały regulujące te materie dopuściła się więc naruszenia prawa, które jednak w ocenie organu nadzoru nie stanowi istotnego naruszenia prawa, obowiązującego organ nadzoru do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Istotnym naruszeniem prawa było natomiast niewypełnienie przez Radę Miejską w Dobiegniewie przy podejmowaniu uchwały Nr XV/79/25 delegacji ustawowej. Zauważyć należy, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne. Ustawodawca wprost wskazał w art. 50 ust. 6a ww. ustawy, że to organ stanowiący określa wymiar usług sąsiedzkich. Nie sposób uznać, że Rada w § 1 ust. 13 załącznika do uchwały, zgodnie z którym "Wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobiegniewie", uregulowała wymiar usług sąsiedzkich. Jak już wskazano wyżej wymiar może zostać wskazany np. jako minimalny lub maksymalny i musi zostać uregulowany w uchwale jako jej element obligatoryjny.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również sposób wypełnienia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem w § 2 ust. 8 załącznika do uchwały Rada określiła łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi sąsiedzkie. Organ stanowiący powinien uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat. Jak wskazał bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Olsztynie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19: "Określenie: szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego".

Stosownie do art. 50 ust. 3b ustawy "Organizatorem usług sąsiedzkich jest gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby korzystającej z usług sąsiedzkich lub podmiot uprawniony". W związku z tym zapis § 1 ust. 1 załącznika do uchwały "Usługi opiekuńcze sąsiedzkie organizuje i realizuje Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobiegniewie" jest modyfikacją regulacji ustawowej i stanowi przekroczenie przyznanej radzie gminy delegacji ustawowej.

W § 1 ust. 2, 3 i 5 załącznika do uchwały Rada Miejska w Dobiegniewie postanowiła, że: Usługi opiekuńcze sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione (ust. 2); Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 3); Usługi opiekuńcze sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zakres usług będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi (ust. 5).

Powyższe przepisy uchwały stanowią powielenie regulacji określonych w art. 50 ust. 1, ust. 2 i ust. 3a ustawy o pomocy społecznej. Zasady przyznawania usług opiekuńczych dla osób samotnych lub pozbawionych pomocy rodziny są już ogólnie określone w art. 50 ustawy. Jednocześnie zaznaczyć należy, że regulacja art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje, że organ stanowiący gminy ma w drodze uchwały określić szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych (w tym usług sąsiedzkich) i usług specjalistycznych. Powtórzenie przez lokalnego prawodawcę przepisów ustawy o pomocy społecznej nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w powołanym wyżej przepisie, tym samym rada nie określiła warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada powinna określić w uchwale szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych (w tym usług sąsiedzkich) i specjalistycznych usług opiekuńczych, nie zaś powielać regulacje ustawowe.

W § 1 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Dobiegniewie postanowiła, że: "Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego". Przedmiotowym zapisem Rada Miejska ograniczyła możliwość złożenia wniosku w sprawie zwolnienia częściowego lub całkowitego z opłat do osoby zainteresowanej i jej przedstawiciela ustawowego. Tymczasem krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o świadczeń z pomocy społecznej określa art. 102 ust. 1 ustawy. Przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej, ale w ocenie organu nadzoru należy go odnosić również do odpłatności, bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zgodnie z nim świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Określenie w § 1 ust. 4 załącznika badanej uchwały na czyj wniosek może nastąpić przyznanie usługi sąsiedzkiej, a tym bardziej ograniczenie kręgu tych osób w stosunku do kręgu określonego przez ustawodawcę jest niedopuszczalną modyfikacją przepisów ustawy i uregulowaniem wychodzącym poza zakres upoważnienia ustawowego przez co stanowi istotne naruszenie prawa.

W art. 50 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wskazał, że: Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich. W związku z tym przekraczają zakres delegacji ustawowej zapisy § 1 ust. 7, 8 i 9 załącznika do uchwały, że: Pomoc świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta. Osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia (ust. 7); Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego (ust. 8);

Warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest bliskie sąsiedztwo zamieszkania (ust. 9). Jak wynika z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2019 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II OSK 2376/18, powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W § 1 ust. 11 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: "Przyznanie lub odmowa pomocy w formie usług opiekuńczych sąsiedzkich a także całkowite lub częściowe zwolnienie z ponoszenia odpłatności za świadczone usługi następuje w drodze decyzji administracyjnej". Rada nie była umocowana do objęcia zakresem przedmiotowej uchwały postanowień wskazujących formę rozstrzygnięcia sprawy dot. usług sąsiedzkich, gdyż takie uregulowanie nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca w art. 106 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym "Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej", przesądził o formie rozstrzygania spraw dot. świadczeń z pomocy społecznej.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również zapis § 1 ust. 12 załącznika do kwestionowanej uchwały, że "Decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności". Elementy decyzji, w tym także decyzji z zakresu pomocy społecznej, mogą wynikać wyłącznie z regulacji ustawowych.

Ponadto w ocenie organu nadzoru przepis o wejściu w życie badanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 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). Zgodnie bowiem z § 4 "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 2 stycznia 2025 roku". Rada Miejska w Dobiegniewie zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 2 stycznia 2025 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95).

Należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Zatem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - dalej jako ustawa. Przepisy ustawy stanowią rozwinięcie przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 4 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*. *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). Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* wynika również z zasady ochrony praw nabytych, ale ma od niej szerszy zakres zastosowania - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1, "odnosi się bowiem również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych", przy czym "wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte". 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). "Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią 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" (wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). Wskazany 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za "minimalny standard" (zob. np. 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).

Jedynie w wyjątkowych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, pominięcie *vacatio legis* albo nadanie 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* stanowionego 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.

Zapis przywołanego wyżej § 4 badanej uchwały świadczy o tym, że Rada Miejska w Dobiegniewie podejmując uchwałę w dniu 27 stycznia 2025 r., wskazując jednocześnie, iż ma moc obowiązującą od dnia 2 stycznia 2025 r., próbowała nadać temu aktowi wsteczną moc obowiązującą. Zdaniem organu nadzoru nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawa miejscowego jakim jest uchwała Nr XV/79/25 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, było niedopuszczalne i naruszało zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35). W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego nadania aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, o której mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi z mocą wsteczną w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt III FSK 2137/21, "art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą

stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków". Podkreślić należy, że za nadaniem określonym regulacjom wstecznej mocy obowiązującej muszą przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest „uzasadniony przypadek”. Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególnie okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Rada gminy, nadając wsteczną moc obowiązującą stanowionej przez siebie uchwale, zobowiązana jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu okresu *vacatio legis* czy też nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie rady gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*. W niniejszej sprawie Rada Miejska w Dobiegniewie jednak tego nie uczyniła. Brak jest uzasadnienia dla takiego działania zarówno w treści uchwały, jak i w uzasadnieniu do projektu uchwały.

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. Kwestionowana uchwała Nr XV/79/25 nie może być, zdaniem organu nadzoru, uznana za korzystniejszą dla jej adresatów już tylko z tego względu, że koszt 1 godziny świadczonych sąsiedzkich usług opiekuńczych ustaliła w wysokości 35,00 zł, natomiast obowiązująca dotychczas uchwała Nr LXVII/443/23 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego i całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, koszt jednej godziny świadczonych usług ustalała w wysokości 30,00 zł.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/79/25 Rady Miejskiej w Dobiegniewie było konieczne i uzasadnione.

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