



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 10 lutego 2017 r.

Poz. 618



Wojewoda Lubelski

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.46.2017 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 9 lutego 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/144/16 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 29 grudnia 2016 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 4 uchwały w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.”**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIII/144/16 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 29 grudnia 2016 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, w części obejmującej § 4 uchwały w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.”

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXIII/144/16 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2017 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego.

W § 4 uchwały Rada wskazała, iż „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.*”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.” istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296, ze zm.).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu 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 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinięciem przepisów konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od 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).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Wąwolnica jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 29 grudnia 2016 r. i została przekazana do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 12 stycznia 2017 r., niewątpliwie zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych. Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „*demokratyczne państwo prawne*” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna 2007 r.).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje. Przedmiotową uchwałą postanowiono o utracie mocy obowiązującej przez uchwałę Nr V/21/11 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 31 marca 2011 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, zmienionej uchwałą Nr XXIII/137/13 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 23 marca 2013 r. (§ 3 uchwały). Nowa uchwała podwyższyła stawkę godzinową usług z 9,46 zł do 15,35 zł, a także zwiększyła procentowe wskaźniki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla ustalonych w uchwale grup dochodowych. Takie regulacje nie mogą być uznane za działające *in favorem*.

W niniejszej sprawie, w dniu 7 lutego 2017 r. do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie wpłynęły wyjaśnienia Skarbnika Gminy Wąwolnica działającego z upoważnienia Wójta Gminy Wąwolnica.

W ocenie organu nadzoru wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie w części dotyczącej kwestionowanych w zawiadomieniu z dnia 1 lutego 2017 r. postanowień zawartych w kolumnie 2 tabeli *odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*, obejmującej wskaźniki odpłatności w % ustalone od pełnej odpłatności za 1 godz. dla osoby samotnej.

W wyjaśnieniach wskazano ponadto, że nadanie przedmiotowej uchwale mocy wstecznej jest dopuszczalne, gdyż „*dnia 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy*

*o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1986). Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2017 r. (M.P. z 2016 r., poz. 934) wysokość minimalnej stawki godzinowej od dnia 1 stycznia 2017 r. wynosi 13 zł. Kwota ta jest kwotą brutto za 1 godzinę pracy pracownika zatrudnionego na umowę zlecenie, do tej kwoty dolicza się koszty pracodawcy zatrudniającego pracownika na umowę zlecenie, które wynoszą 2,35 zł. (...) W odniesieniu do dokonania podwyższenia części zastosowanych wskaźników odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze takie posunięcie nie wiąże się z działaniem na niekorzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego ponieważ w sprawiedliwy sposób ustala % odpłatności za 1 godzinę usług. Poprzednia uchwała nie różnicowała dostatecznie adresatów świadczenia."*

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

Przepisy ustawy mają zawsze pierwszeństwo przed regulacją prawa miejscowego, co wynika z hierarchicznego systemu źródeł prawa. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1986) wprowadzającą w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 2008 ze zm.) minimalną stawkę godzinową dla pracujących w ramach umowy zlecenia, uzasadnione było nadanie mocy wstecznej przedmiotowej uchwale. Jeżeli bowiem normy prawne zawarte w tej ustawie znajdują zastosowanie do stosunków prawnych normowanych także aktem prawa miejscowego, to należy przyjąć, że przepisy ustawowe mają pierwszeństwo stosowania bez konieczności nadawania mocy wstecznej przepisom uchwały.

W świetle art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie można również uznać za wystarczające przedstawionego uzasadnienia podwyższenia zastosowanych wskaźników odpłatności, iż „poprzednia uchwała w tym zakresie nie różnicowała dostatecznie adresatów świadczenia”.

Rada Gminy niewątpliwie wprowadziła podwyższenie wskaźników odpłatności za usługi opiekuńcze dla odbiorców usług mieszczących się w przedziałach dochodowych od 100 % do 400% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Takie działanie stanowi pogorszenie sytuacji adresatów przedmiotowej uchwały - odbiorców usług. Okoliczność, iż w według stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach większe zróżnicowanie stopnia odpłatności jest bardziej celowe, nie może stanowić uzasadnienia dla nadania mocy wstecznej uchwale.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt: III SA/Łd 819/15: „Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).”

Rada Gminy Wąwolnica nie wykazała, że wystąpiły okoliczności wyjątkowe uzasadniające nadanie uchwale mocy wstecznej, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wąwolnica Nr XXIII/144/16 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Przemysław Czarnek**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wąwolnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica