



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 777



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.44.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr L/281/23 Rady Gminy Ostrówek z dnia 21 grudnia 2023 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 oraz trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania tych usług.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/281/23 Rady Gminy Ostrówek z dnia 21 grudnia 2023 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 oraz trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania tych usług.

Uzasadnienie

Uchwała Nr L/281/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 50 ust. 6-6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

W myśl art. 50 ust. 6 ww. ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Zgodnie z 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 szczególne warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Przywołany przepis art. 50 ust. 6a ustawy został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej mocą art. 1 pkt 11 lit. d ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1693), która weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. 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.

W konsekwencji – jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr L/281/23 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej w zakresie warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada Gminy określiła w formie tabeli wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie w zależności od procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego.

Zgodnie z tabelą, odpłatność za godzinę usługi opiekuńczej i usługi sąsiedzkiej oraz specjalistycznej usługi opiekuńczej wynosi w przypadku osoby samotnie gospodarującej odpowiednio:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 150% - 15% i 25%,
- 151% - 200% - 25% i 40%,
- 201% - 300% - 35% i 55%,
- 301% - 400% - 45% i 70%,
- 401% - 500% - 55% i 85%,
- powyżej 500% - pełna odpłatność.

Natomiast w przypadku osoby gospodarującej w rodzinie odpłatność wynosi:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 150% - 20% i 30%,
- 151% - 200% - 35% i 45%,
- 201% - 300% - 50% i 60%,
- 301% - 400% - 65% i 75%,
- 401% - 500% - 80% i 90%,
- powyżej 500% - pełna odpłatność.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że ustalone przez Radę w tabeli zasady odpłatności nie obejmują osób o dochodach: w przedziałach: od 100% do 101%, od 150% do 151%, od 200% do 201%, od 300% do 301%, od 400% do 401% oraz powyżej 500% kryterium dochodowego. Dla tych grup osób Rada Gminy nie wyznaczyła zasad odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi sąsiedzkie.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6 i 6a ww. ustawy, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania odpłatności za usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Brak jasnych zasad ponoszenia odpłatności za usługi dla osób o dochodach w ww. przedziałach powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr L/281/23 nie wypełnia również upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie określiła bowiem wymiaru usług sąsiedzkich.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały wymiar i zakres przyznawanych usług sąsiedzkich ustalany jest indywidualnie na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego i potrzeb osoby lub rodziny osoby wymagającej opieki.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie, odsyłające do indywidualnych potrzeb osoby, na rzecz której będą świadczone usługi – nie wypełnia w istocie zakresu regulacji powierzonych w upoważnieniu ustawowym. W celu wypełnienia tego upoważnienia Rada Gminy zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zarówno wymiaru, jak i zakresu usług sąsiedzkich – w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. m. in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej z dnia 28 lipca 2023 r. (druk sejmowy IX.3281) wskazano, że *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).*

Wobec stwierdzenia, że uchwała Nr L/281/23 Rady Gminy Ostrówek nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

Jak stanowi § 3 ust. 2 uchwały wymiar i zakres przyznawanych usług sąsiedzkich ustalany jest indywidualnie na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego i potrzeb osoby lub rodziny osoby wymagającej opieki.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 3 uchwały usługi sąsiedzkie nie mogą być realizowane wobec osób, na które pobierane są świadczenia opiekuńcze w ramach świadczeń rodzinnych.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest pozbawiona uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 50 ust. 6b ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z treścią ww. przepisu rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej wskazano, że *co istotne, projekt ustawy przewiduje także przyznanie radzie gminy kompetencji do rozszerzenia katalogu osób, którym będzie mogło być świadczone wsparcie w formie usług sąsiedzkich o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający w stosunku do opieki sprawowanej przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych. Będzie to stanowiło obciążenie członków rodziny i osób, które na co dzień sprawują opiekę nad np. osobą niepełnosprawną lub seniorem.*

Zagadnienia dotyczące świadczeń rodzinnych zostały uregulowane na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U.2023 r. poz. 390, ze zm.).

Zgodnie z brzmieniem rozdziału 3 zatytułowanego „Świadczenia opiekuńcze” ww. ustawy poprzez świadczenia opiekuńcze należy rozumieć zasiłek pielęgnacyjny (art.16 ustawy) oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 ustawy).

Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust.1).

Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 oraz z 2022 r. poz. 2140) ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, 3) opiekunowi faktycznemu dziecka, 4) rodzinie zastępczej, osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektorowi regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo dyrektorowi interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego - jeżeli sprawują opiekę nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Tak jak wskazano powyżej, w ramach przyznanego radzie gminy upoważnienia, mieści się wyłącznie kompetencja do rozszerzenia katalogu podmiotów dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający.

Analizowane upoważnienie ustawowe nie obejmuje natomiast normy kompetencyjnej dla rady do zawężania kręgu podmiotów w stosunku do których realizowana będzie pomoc sąsiedzka.

W myśl § 10 ust. 5 uchwały, *uzyskane wpłaty z tytułu zwrotu wydatków poniesionych na usługi podlegają przekazaniu do budżetu gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja również nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie stanowi ani o warunkach przyznawania i odpłatności za usługi, ani o warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, ani o trybie ich pobierania.

W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych (w tym także świadczonych w formie usług sąsiedzkich) i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą. W przypadku usług sąsiedzkich wymagane jest uregulowanie wymiaru i zakresu tych usług oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Analizowane upoważnienie ustawowe nie obejmuje natomiast normy kompetencyjnej dla rady gminy do konkretyzowania przeznaczenia środków osiągniętych z tytułu zwrotu wydatków poniesionych na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, jak to uczyniła Rada w § 10 ust. 5 uchwały. Powyższa regulacja wykracza zatem poza zakres upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

W § 13 uchwały Rada wskazała, iż *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 13 uchwały w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r.*” jest sprzeczna z 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 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 Ostrówek jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem uchwała Nr L/281/23 została podjęta w dniu 21 grudnia 2023 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 28 grudnia 2023 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 13 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych. Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony i bardzo pojemny. 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 np. 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.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła, że *cena 1 godziny usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich od 1 stycznia 2024 roku do 30 czerwca 2024 roku wynosi 27,70 zł brutto, natomiast wartość 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych od 1 stycznia 2024 roku do 30 czerwca 2024 roku wynosi 50,00 zł brutto.*

Z brzmienia § 4 dotychczas obowiązującej uchwały Nr XXXII/187/14 Rady Gminy Ostrówek z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania, odpłatności i trybu pobierania opłat oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, zmienionej uchwałą Nr XLII/232/22 Rady Gminy Ostrówek z dnia 29 grudnia 2022 roku (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2023 r. poz. 205) wynika natomiast, że koszt świadczonej usługi opiekuńczej został ustalony w kwocie 23,50 zł za jedną godzinę. Natomiast koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 33,00 zł.

Takie działanie nie może być zatem uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

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 przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał 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 1993 r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. w spr. P 4/99)”.*

Odnośnie skrócenia i pominięcia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19 wskazuje: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki – możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak 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 szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* 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 uchwałodawcy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Przedmiotowa uchwała ustalająca zasady odpłatności za usługi opiekuńcze bez wątplenia określa obowiązki finansowe osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za takie usługi.

W ocenie organu nadzoru przedmiot uregulowania objęty uchwałą wyklucza zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), tj. nie uzasadnia skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* bądź nadawanie jej mocy wstecznej.

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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/281/23 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

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Ostrówek,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ostrówek.