



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1207

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.107.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr RG.0007.479.2022 Rady Gminy Lyski z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany do Uchwały NR RG.0007.89.2016 Rady Gminy Lyski z dnia 27 października 2016 r. w sprawie określenia 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 określonej w § 3 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.”, jako sprzecznej 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lyski podjęła uchwałę RG.0007.479.2022 w sprawie zmiany do Uchwały NR RG.0007.89.2016 Rady Gminy Lyski z dnia 27 października 2016 r. w sprawie określenia 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 podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Należy podkreślić, iż uchwała podejmowana na podstawie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła, że *W Uchwale NR RG.0007.89.2016 Rady Gminy Lyski z dnia 27 października 2016 r. w sprawie określenia 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 wprowadza się następujące zmiany: „§ 4. otrzymuje brzmienie: Koszt jednej godziny usługi opiekuńczej wynosi 38,00 zł (słownie: trzydzieści osiem złotych 00/100), natomiast koszt jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej wynosi 49,00 zł (słownie: czterdzieści dziewięć złotych 00/100).”*

Natomiast w § 3 uchwały Rada Gminy Lyski postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.*

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie omawianej uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, stąd też przesłanką wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ w przewidzianym prawem trybie, ale również jego prawidłowe ogłoszenie. Zasady ogłaszania aktów prawnych zostały uregulowane w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech 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).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Lyski, jako akt prawa miejscowego powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kwestionowana uchwała została podjęta 29 grudnia 2022 r., zgodnie z brzmieniem § 3 *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.* Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 369 w dniu 11 stycznia 2023 r., a więc weszła w życie 26 stycznia 2023 r. Tym samym uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

W tym miejscu należy wskazać na treść art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Tym samym art. 5 wskazanej wyżej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, jednak tylko wówczas „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Przepisu tego nie można zatem stosować dowolnie, a obowiązkiem organów stanowiących w przypadku skorzystania z tej instytucji jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia.

W ocenie organu nadzoru nie zachodzą przesłanki do nadania przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest bowiem stanowisko, że odstępstwo od zasady nienadawania aktowi normatywnemu mocy wstecznej dopuszczalne jest tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem niedziałania prawa wstecz, który jest jedną z podstawowych zasad państwa prawnego. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2018 r. (sygn. akt I OSK 686/18, CBOSA), że odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw i stwierdził, że „z całą stanowczością należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”.

Tymczasem, Rada ustaliła nowe wyższe stawki opłat za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze. W uzasadnieniu uchwały czytamy: *Zmiana uchwały związana jest z ustaleniem nowych stawek za godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Wzrost stawki za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze związany jest m.in. z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2023 r. minimalnej stawki godzinowej w wysokości 22,80 zł brutto, a od dnia 01 lipca 2023 r. w wysokości 23,50 zł brutto i minimalnego wynagrodzenia za pracę w wysokości 3.490 zł brutto, a od dnia 1 lipca 2023 r. w wysokości 3.600 zł brutto, jak również ogólnym wzrostem cen, inflacji. Po przeprowadzonym rozeznaniu rynku ustalono zwiększenie ceny jednej godziny usługi opiekuńczej z kwoty 35,00 zł do kwoty 38,00 zł. Z kolei cena jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej wzrosła z kwoty 45,00 zł do kwoty 49,00 zł.*

W związku z powyższym, § 3 kwestionowanej uchwały w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.” istotnie narusza prawo. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr RG.0007.479.2022 Rady Gminy Lyski z dnia 29 grudnia 2022 w sprawie zmiany do Uchwały NR RG.0007.89.2016 Rady Gminy Lyski z dnia 27 października 2016 r. w sprawie określenia 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**