

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.26.2025

z dnia 26 lutego 2025 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

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/80/25 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 27 stycznia 2025 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania, w części określonej w § 9 co do zwrotu "z mocą obowiązującą od 2 styczeń 2025 roku", jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 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).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę 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. 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 i art. 36 pkt 2 lit. 1 oraz art. 50 ust. 6 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 został 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". 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".

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Dobiegniewie określiła 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 z opłat, jak również trybu ich pobierania. W § 9 uchwały Rada postanowiła, że "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 2 stycznia 2025 roku". Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego pod pozycją 364 w dniu 12 lutego 2025 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta 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).

W przywołanym wyżej § 9 Rada Miejska w Dobiegniewie zawarła 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* stanowiącego 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 § 9 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/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, 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 szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Rada gminy, nadając wsteczną moc obowiązującą stanowiącej przez siebie uchwałę, 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/80/25 nie może być, zdaniem organu nadzoru, uznana za korzystniejszą dla jej adresatów już tylko z tego względu, że koszt 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustaliła w wysokości 35,00 zł, natomiast obowiązująca dotychczas uchwała Nr LXVII/441/23 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 18 grudnia 2023r. 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, koszt jednej godziny świadczonych usług ustalała w wysokości 30,00 zł.

Powyżej opisane uchybienie 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 § 9 uchwały Nr XV/80/25 Rady Miejskiej w Dobiegniewie co do zwrotu "z mocą obowiązującą od 2 styczeń 2025 roku" 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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli