

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

## Wojewody Lubuskiego

**NK-I.4131.32.2024**

z dnia 29 lutego 2024 r.

### Rada Miejska w Witnicy

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, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 4 uchwały Nr LXXXI/1103/2024 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr V/57/2019 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 01.02.2024 r.”

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 stycznia 2024 Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr V/57/2019 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od 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 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż § 4 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej „ustawa”) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uchwałą nr LXXXI/1103/2024 z dnia 30 stycznia 2024 r. dokonano zmiany uchwały Nr V/57/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w ten sposób, że zwiększono koszt jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej z

36,25 zł (ustanowionej uchwałą nr LXX/923/2023 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr V/57/2019 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, która obowiązywała od 21 kwietnia 2023 r.) na 40,83 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie kosztu jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Natomiast mocą § 4 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 01.02.2024 r.

Jak już wyżej wspomniano, przedmiotową uchwałą dokonano niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt za jedną roboczogodzinę usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższony jest ów koszt usług, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały, akt prawny ma wejść w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2024 r. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 14 lutego 2024 r. (poz. 549).

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 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 wyłącza 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*. Wskazano również wyjątki pozwalające na:

1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) 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. Tymczasem uzasadnienie do przedmiotowej uchwały nie zawiera żadnych powodów nadania jej mocy wstecznej.

*Vacatio legis* to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi 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 (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (vide - wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że niezachowanie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały nowelizującej narusza zasady przyzwoitej legislacji i stanowi rażące naruszenie prawa. W związku z tym, że uchwała Nr LXXXI/1103/2024 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego dopiero w dniu 14 lutego 2024 r., to zapis iż ma ona moc obowiązującą od 1 lutego 2024 r., stanowi faktycznie o nadaniu jej mocy wstecznej. Tymczasem adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) opłatę za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających

nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (tak M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35), a tym bardziej niedopuszczalne jest nadawanie im mocy wstecznej.

Dokonywanie zmian w prawie nie może - z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji - zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia 14- dniowego *vacatio legis* z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków mieszkańców gminy przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 4 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 01. 02. 2024 r.” W związku z powyższym należy uznać, że akt ten wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a więc 29 lutego 2024 r.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Zgodnie bowiem z jej § 2: Traci moc uchwała nr LXX/923/2023 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr V/57/2019 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Należy zauważyć, że uchwała nr LXX/923/2023, podobnie zresztą jak uchwała Nr LXXXI/1103/2024, zawierała jeden merytoryczny przepis zmieniający, który sprowadzał się do zmiany kosztu jednej roboczogodziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej. Uchwała Nr LXX/923/2023 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 6 kwietnia 2023 r. i weszła w życie z dniem 21 kwietnia 2023 r., a co za tym idzie w tym dniu dokonała zmiany pierwotnej uchwały Nr V/57/2019, stała się jej częścią i została skonsumowana. Podkreślić należy, że uchwały zmieniające, które zawierają jedynie przepisy zmieniające treść uchwały pierwotnej (głównej) mają jedynie charakter służebny, wykonawczy względem uchwały głównej, z dniem wejścia w życie zostają skonsumowane, zaś ich przepisy stają się częścią uchwały głównej (pierwotnej). Z tych względów niemożliwe jest ich późniejsze uchylenie, a zabieg legislacyjny polegający na próbie uchylenia takiej uchwały zmieniającej nie wywiera faktycznie żadnego skutku prawnego. W związku z tym § 2 uchwały Nr LXXXI/1103/2024 był zbyteczny i nie wywołał skutku w postaci utraty mocy uchwały nr LXX/923/2023.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

### **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