



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1496

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.24.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r." uchwały nr LI.363.2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXI.155.2013 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 26 marca 2013 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 opłat, jak również tryb ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr LI.363.2022 zmieniającą uchwałę nr XXI.155.2013 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 26 marca 2013 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 opłat, jak również tryb ich pobierania, dalej: "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 grudnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały zmieniającej Rada Gminy Zakrzewo dokonała zmiany uchwały nr XXI.155.2013 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 26 marca 2013 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 tryb ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2672 ze zm.), dalej: "uchwała zmieniana", w ten sposób, że § 4 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: "Koszt jednej godziny usług opiekuńczych i jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi 34,00 zł".

Na wstępie wyjaśnić należy, że uchwały podejmowane na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.), dalej: "u.p.s", stanowią akty prawa miejscowego, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Przepis art. 50 ust. 6 u.p.s uprawnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, 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. Jak wynika z art. 17 ust. 1 pkt 11 u.p.s organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

W § 3 uchwały zmieniającej rada przyjęła, że: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r."

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim skraca okres *vacatio legis* w stosunku do uchwały zmieniającej, została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 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: "u.o.a.n."

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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. Odstępstwem od tej reguły jest przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n., zgodnie z którym: 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. Jak stanowi art. 5 u.o.a.n., przepisy art. 4 u.o.a.n. nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy lokalnemu, 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. Jednakże rada nie załączyła do uchwały zmieniającej uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie *vacatio legis*.

Z § 3 uchwały zmieniającej wynika, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Uchwała zmieniająca ma zatem obowiązywać od 1 stycznia 2023 r., a została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 30 grudnia 2022 r. pod poz. 10008. Tym samym skrócono okres *vacatio legis* dla obowiązywania tego aktu. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały zmienianej, podwyższeniu uległa wysokość ww. opłaty z kwoty 29 zł na kwotę 34 zł. Mając na uwadze, że dokonano zwiększenia kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, brak jest możliwości skrócenia okresu *vacatio legis* dla tego aktu. Zmiana ma bowiem charakter niekorzystny dla adresatów norm prawnych, a to przesądza o konieczności zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

W tym miejscu należy wskazać, iż okres między urzędowym ogłoszeniem aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych) powinien być w każdym przypadku tak ustalony, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, Nr 3, poz. 23). Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Nowe regulacje prawne powinny być zatem wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, rada, określając wejście w życie uchwały zmieniającej winna zachować minimalne *vacatio legis* przewidziane dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Brak jest bowiem podstaw do zastosowania w niniejszym przypadku reguł wynikających z art. 4 ust. 2 u.o.a.n.

Podsumowując, wprowadzenie w życie uchwały zmieniającej zostało dokonane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n., co uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 3 uchwały w zakresie wadliwego zwrotu: "i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r."

Z § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 43 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: "ZTP", wynika, że akt prawa miejscowego winien zawierać przepisy o wejściu aktu w życie, zredagowane w sposób określony w § 45 ZTP. Pozbawienie uchwały przepisu o terminie wejścia w życie, w stanie faktycznym niniejszej sprawy, nie stanowi jednak, zdaniem organu nadzoru, istotnego naruszenia wskazanych reguł ZTP. Orzekając o nieważności uchwały jedynie we wskazanym wyżej zakresie, organ nadzoru uwzględnił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu do wyroku z 24 lipca 2020 r., II FSK 633/20, CBOSA: "Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Zakrzewo

Wójt Gminy Zakrzewo