



Warszawa, 20 lutego 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-S.4131.4.2023

**Rada Miejska w Łochowie**

ul. Aleja Pokoju 75

07-130 Łochów

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

§ 15 Uchwały Nr LX/406/2023 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie *usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych* w zakresie sformułowania: „z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r.”

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła Uchwałę Nr LX/406/2023 w sprawie *usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych*. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 2 lutego 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.).

W dniu 13 lutego 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że 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, z późn. zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, 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.

Jednym z zasadniczych elementów ww. uchwały jest wskazanie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada Miejska w Łochowie dokonała tego w § 7 ust. 1 i 2 uchwały:

*„§ 7.1. Odpłatność za wykonanie jednej godziny usług opiekuńczych ustala się w wysokości 1,8 % kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „M.P.”.*

*2. Odpłatność za wykonanie jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych ustala się w wysokości 2 % kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej :M.P.”.*

Jednocześnie w § 13 uchwały, Rada Miejska w Łochowie wskazała, że *„traci moc uchwała Nr XXXIII/224/2020 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, zmieniona uchwałą Nr XXXIV/230/2021 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 27 stycznia 2021 r.”.*

W uchwale, która utraciła moc, a więc tej z 30 grudnia 2020 r. koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosił 21,64 zł brutto, zaś jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych 30,00 zł brutto.

Biorąc pod uwagę Uchwałę Nr LX/406/2023 z dnia 25 stycznia 2023 r. oraz Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych, kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent oraz kwot emerytur i rent wolnych od egzekucji i potrąceń należy wskazać, że kwota najniższej emerytury wynosi 1338,44 zł miesięcznie. Oznacza to, że koszt jednej godziny usług opiekuńczych w Uchwale Nr LX/406/2023 wynosi 24,09 zł (co stanowi pogorszenie sytuacji obywateli w stosunku do Uchwały Nr XXXIII/224/2020), zaś specjalistycznych usług opiekuńczych 26,76 zł (co stanowi poprawę sytuacji osób korzystających z tych usług w stosunku do Uchwały Nr XXXIII/224/2020).

Powyższe ustalenia są istotne z punktu widzenia legalności Uchwały Nr LX/406/2023 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 stycznia 2023 r., ponieważ w stosunku do usług

opiekuńczych dokonano w niej podniesienia stawki, stanowiącej podstawę do wyliczenia kwoty odpłatności, z mocą wsteczną.

Zgodnie 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, z późn. zm.):

*„Art. 4.1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

*2. 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.”*

*„Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”*

Niewątpliwie uchwała w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest aktem prawa miejscowego. Jak wynika z powyżej przytoczonych przepisów warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14-dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach, które to organ stanowiący winien wskazać w uzasadnieniu do uchwały.

Tymczasem uchwała Nr LX/406/2023 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 stycznia 2023 r., w § 15 zawiera zapis wskazujący, że: *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r.”* Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 3 lutego 2023 r. pod pozycją 1407. Oznacza to, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm (podwyższenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych w stosunku do dotychczas obowiązującego) ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej wejściem w życie, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Jak widać z przytoczonego powyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże zdaniem organu nadzoru brak podstaw do zastosowania tego przepisu do treści przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Łochowie.

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy „jest konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29).

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* oraz związany z nim zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonując interpretacji pojęcia „zasady demokratycznego państwa prawnego” nie sposób pominąć wykładni art. 2 Konstytucji RP dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Organ nadzoru zwraca uwagę chociażby na wyrok z dnia 25 września 2000 r., w którym Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (K 26/99, OTK 2000, Nr 6, poz. 186).

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18 stanowczo podkreślił, że *„odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz 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. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy*

*do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2000 r., sygn. akt II FSK 1272/09).*

Mając powyższe na uwadze, wykluczyć należy możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków bądź pogarszania sytuacji prawnej adresatów aktu prawa miejscowego, co w ustalonym stanie prawnym nastąpiło z uwagi na podwyższenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych, ze wsteczną mocą obowiązującą. Adresaci uchwały powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą, gdyż rodzi ona dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe.

Biorąc pod uwagę powyżej opisane okoliczności faktyczne i prawne, stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej Uchwały Nr LX/406/2023 Rady Miejskiej w Łochowie jako istotnie naruszającej prawo, w zakresie sformułowania: „z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r.” należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/