



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 15 stycznia 2026 r.

Poz. 269



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.386.2025

Lublin, dnia 13 stycznia 2026 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/153/25 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „*wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. i*” uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/153/25 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „*wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. i*” uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/153/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Międzyrzec Podlaski podjęła działając na podstawie m.in. art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.). Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu zawiera normy generalne i abstrakcyjne, jest zatem aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji stanowi akt normatywny należący do prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r. sygn. akt SA/Bk 1532/00, opubl. OSP 2002 z. 11, poz. 138).

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. o sygn. akt I SA 2160/01 (publ. LEX nr 81765). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być

przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.

Uchwała Nr XXIV/153/25 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres przedmiotowy przedmiotowej uchwały dotyczy nieoznaczonego bliżej kręgu osób, jest ona zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do uchwały (i spełniania przez nią) wszystkich wymogów charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż „Uchwała *wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.* i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.”

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w zakresie słów: „*wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. i*” istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie.

Warunkiem wejścia w życie przepisu 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach *wchodzą w życie* po upływie czternastu dni od 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 myśl natomiast art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść *w życie* po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 18 grudnia 2025 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 23 grudnia 2025 r. Niewątpliwie zatem przepis § 3 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Przytoczone wyżej przepisy art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadzają zasadę obligującą do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Przepisy te określają przy tym wyjątki pozwalające na skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, pominięcie *vacatio legis*, nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów*

*norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak 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. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* 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 gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady 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 (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).

W niniejszej sprawie rada gminy skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Miasta Międzyrzec Podlaski takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Zgodnie z § 2 ust. 4 uchwały Nr XVIII/151/20 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 31 marca 2020 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, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Lubel. z dnia 8 kwietnia 2020 r. poz. 2260, ze zm.), zmienionej uchwałami Nr XXVI/229/20 z dnia 15 grudnia 2020 r., Nr XL/345/21 z dnia 15 grudnia 2021r., Nr LIV/470/22 z dnia 28 grudnia 2022 r., Nr LXVI/571/23 z dnia 28 grudnia 2023 r. oraz Nr X/55/24 z dnia 12 grudnia 2024 r. – *koszt jednej godziny usługi opiekuńczej wynosi 40,90 zł, a koszt jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej wynosi 60,00 zł.*

Natomiast w § 1 uchwały Nr XXIV/153/25 nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 4 uchwały Nr XVIII/151/20, zgodnie z którym *koszt jednej godziny usługi opiekuńczej wynosi 41,22 zł, a koszt jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej wynosi 130,00 zł.*

Uchwała Nr XXIV/153/25 podwyższyła zatem wysokość kosztu jednej godziny usługi opiekuńczej oraz jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że Rada Miasta Międzyrzec Podlaski wprowadzając regulację polegającą na zwiększeniu kosztów usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów tej uchwały, powodując pogorszenie ich sytuacji. Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza 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 skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Powyższa argumentacja uzasadniała wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 30 stycznia 2023 r. znak: PN-II.4131.37.2023 stwierdzającego nieważność uchwały Nr LIV/470/22 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w części.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/153/25 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Międzyrzecza Podlaskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Międzyrzec Podlaski