



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2025 r.

Poz. 2764

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.168.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2025 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/112/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIII/141/20 z dnia 27 kwietnia 2020 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 trybu ich pobierania, w części określonej w:

1) § 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie § 3 ust. 1 Uchwały Nr XXIII/141/20 z dnia 27 kwietnia 2020 r. – w zakresie wyrazów: *ustala się wg rzeczywistych kosztów realizacji zadania i*, jak również nadającym nowe brzmienie § 3 ust. 2 ww. uchwały w zakresie wyrazów: *zgodnie z zawartymi umowami* – jako wykraczającej poza delegację wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.);

2) § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*;

3) § 3 uchwały w zakresie wyrazów: *upływie 14 dni od daty* jako sprzecznej art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz z art. 2 i art. 94 *Konstytucji RP* i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 marca 2025 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr XIII/112/25 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIII/141/20 z dnia 27 kwietnia 2020 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 trybu ich pobierania, dalej jako *uchwała*. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 12 marca 2025 r. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy powołanym w podstawie prawnej uchwały: *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*. Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);

- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada na jego podstawie jest zobligowana do ustalania ustalenia kosztu jednej godziny takich usług (opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Określenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych powinno nastąpić w sposób, żeby nie budziło wątpliwości jest to kwota. Brak czytelnego unormowania tego elementu obligatoryjnego stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej.

Z drugiej strony należy dążyć do ścisłego respektowania jej zakresu i odzwierciedlenia tego w treści stanowionego prawa. Zdaniem organu nadzoru w zakresie kompetencji do ustalenia: warunków przyznawania i odpłatności za usługi, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania nie mieszczą się postanowienia przyjęte w § 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie § 3 ust. 1 uchwały Nr XXIII/141/20 z dnia 27 kwietnia 2020 r. – w zakresie wyrazów: *ustala się wg rzeczywistych kosztów realizacji zadania i*, jak również § 3 ust. 2 ww. uchwały w zakresie wyrazów: *zgodnie z zawartymi umowami*.

Ponadto postanowienie § 2 uchwały nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Pozostałe zapisy Uchwały nie ulegają zmianie*. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. Tym samym należy stwierdzić, że przepis ten nie służy realizacji upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru przyjęte postanowienie jest zatem sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści, mające charakter wyłącznie informacyjny. Ich zamieszczanie w akcie tej rangi jest zbędne i niedopuszczalne.

Należy także wskazać na wadliwy sposób określenia początkowej daty obowiązywania skarżonej uchwały. W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż akt ten wchodzi w życie *po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r.*

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.* Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *1. 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. 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.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej 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. 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, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada posługując się w § 3 niniejszej uchwały przywołaną formułą naruszyła dyspozycje wymienionych przepisów ustawowych. Przyjęta regulacja budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia uchwały w życie. Zawarto w niej bowiem dwie sprzeczne normy prawne:

- pierwsza, stanowiąca iż uchwała wchodzi w życie *po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*,
- druga, wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej *od 1 kwietnia 2025 roku*.

Wymaga podkreślenia, iż *wejście w życie i moc obowiązująca* – to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw, oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne, zawarte w akcie normatywnym, zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999/3/39 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. To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., III FSK 2713/21, LEX nr 3343704 wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w myśl § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego: *Przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:*

- 1) *„Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;*
- 2) *„Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;*
- 2a) *„Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;*
- 3) *„Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;*
- 3a) *„Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;*
- 4) *„Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;*
- 5) *„Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;*
- 6) *„Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ...”;*
- 7) *„Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.*

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów w nim wymienionych. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, publ. CBOSA). Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw czy obowiązków, wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

Wewnętrzna sprzeczność regulacji przyjętej w § 3 niniejszej uchwały powoduje niepewność co do wejścia w życie postanowień uchwały. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Miasta w Myszkowie jest zatem sprzeczne z prawem. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m. in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w uchwale (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 72 i n.) Przepisy powszechnie obowiązujące 1) są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) przepisy te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Podjęta przez gminę uchwała takie cechy posiada. Wobec tego regulacja § 3 uchwały, przewidująca jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa jest zgodna z wymogami przepisów art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy zatem dążyć do takiej modyfikacji pozostałej części tej regulacji, by była ona spójna z powyższymi przepisami, wprowadzającymi wymóg publikacji oraz by usunąć jej fragmenty utrudniające zastosowanie pozostałej dyspozycji tej normy. Aby przepis stał się jasny dla jego adresatów wymagane jest zatem wyartykułowanie jedynego możliwego dnia wejścia uchwały w życie. Ponieważ w analizowanej sprawie rada gminy zasadnie nadała uchwale walor aktu prawa miejscowego, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym, powinna też spełnić dalsze wymogi odnoszone do tego rodzaju aktów i określić termin wejścia jej postanowień w życie właściwy dla aktów tej rangi. W omawianym przypadku Rada zamierzała ustalić nowy koszt godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usługi opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r. Czyli w założeniu uchwałodawcy koszt ten miał stać się podstawą rozliczeń z pierwszym dniem tego miesiąca. Uwzględniając powyższe, w ocenie organu nadzoru dla ustalenia jednoznacznej i prawidłowej pod względem prawnym daty wejścia niniejszej uchwały w życie konieczne (a zarazem wystarczające) jest stwierdzenie nieważności przepisu § 3 uchwały w zakresie wyrazów: *upływie 14 dni od daty*. Zabieg ten spowoduje pozostawienie w obiegu prawnym uchwały zawierającej czytelny przekaz, stanowiący iż: uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 kwietnia 2025 r. po uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Rozwiązanie to pozwoli także na dochowanie stosownego 14-dniowego okresu *vacatio legis*, liczonego od dnia publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 14 marca 2025 r., pod pozycją 1803.

Opisane powyżej uchybienie w badanej uchwale 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 Olsztynie 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).

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przywołanej zasady praworządności wynika, iż organy władzy publicznej, a w tym również Rada, mogą podejmować działania tylko wtedy, gdy pozwala na to przepis prawa. Jak wskazał w jednym ze swych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny: *Do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały* (wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., III FSK 2713/21, LEX nr 3343704).

Uwzględniając wykazane powyżej naruszenia, organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wymienionej na wstępie części uchwały. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/112/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIII/141/20 z dnia 27 kwietnia 2020 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 trybu ich pobierania – w części wskazanej na wstępie – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz