



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1992

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.179.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 marca 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 XI/71/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, w całości, jako sprzecznej 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.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 97 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 1 oraz art. 53 ust. 12a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejskiej w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XI/71/2025 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97 ust. 1, ust. 1a, ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy:

1. Oplatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

1a. W przypadku osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie ma zastosowania ust. 1 zdanie drugie. Jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Natomiast w myśl przepisu delegacyjnego, tj. art. 97 ust. 5 ustawy: *Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.*

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Koniecpolu w przedmiotowej uchwale w § 6 postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 01.01.2025 r.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 24 lutego 2025 r. pod poz. 1282. W świetle powyższego, przyjęcie w § 6 uchwały, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r., oznacza, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm (zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych) ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej wejściem w życie, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Reasumując, 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 tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego 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. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia

vacatio legis: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że: „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. I SA/Ke 109/12 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 9 grudnia 2015 r. sygn. I SA/OI 662/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Co prawda w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Koniecpolu wskazała, że *„Niniejsza uchwała ma mieć działanie retroaktywnie to jest ma obowiązywać od 01 stycznia 2025 r. ponieważ działa na korzyść mieszkańców (podopiecznych) tj. w uchylanej uchwale Rady Miejskiej w Koniecpolu nr XL/333/17 (powinno być Nr XLVII/333/17) z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych widniał zapis iż osobom, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego o którym mowa w art. 8 ust 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ustala się odpłatność za pobyt w % liczoną od wysokości miesięcznego kosztu pobytu w placówce z tym, że miesięczna odpłatność za pobyt nie może przekraczać dochodu osoby skierowanej, w obecnym kształcie uchwała ustala wysokość miesięcznej odpłatności osoby skierowanej wyrażoną w % w stosunku do jej dochodu, nie więcej niż całkowity koszt pobytu. Zapis uchwały w obecnym kształcie jest więc korzystniejszy dla mieszkańców (podopiecznych). Jednak takie uzasadnienie – w ocenie organu nadzoru – nie uzasadnia wprowadzenia wstecznej mocy obowiązującej uchwały. Trudno sobie wyobrazić, iż osoba skierowana do danego ośrodka wsparcia będzie ponosiła odpłatność większą niż całkowity koszt pobytu. Również dodatkowe wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 14 marca 2025 r. nie uzasadniają nadania przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej, ze względów wskazanych poniżej. Należy także zaznaczyć, że samo wejście w życie uchwały nie wpłynie na ważność zawartych wcześniej kontraktów mieszkaniowych.*

Należy zauważyć, iż w tabeli nr 1 będącej załącznikiem do kwestionowanej uchwały określono zasady odpłatności za korzystanie ze schroniska dla osób bezdomnych oraz dla schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zgodnie z regułami zobrazowanymi w tej tabeli. W kolumnie 1 Rada Miejska określiła 5 poziomów dochodów uzyskiwanego przez „osoby/rodziny” (w % w odniesieniu do kryterium dochodowego, *określonego w ustawie o pomocy społecznej*), a każdemu z nich przyporządkowała wysokość odpłatności w % liczoną w stosunku do jej dochodu, nie więcej niż całkowity koszt pobytu), to jest:

- 1) do 100%-30% (schronisko dla osób bezdomnych) – 50% (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)
- 2) pow. 100% do 150%-50% (schronisko dla osób bezdomnych) – 70% (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)
- 3) pow. 150% do 200%-75% (schronisko dla osób bezdomnych) – 80% (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)
- 4) pow. 200% do 250%-85% (schronisko dla osób bezdomnych) – 90% (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)
- 5) pow. 250%-90% (schronisko dla osób bezdomnych) – 90% (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi).

Z kolei w uchwale Rady Miejskiej w Koniecpolu nr XLVII/333/17 z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych opłaty te nie były ustalone. Wprawdzie w uchwale nr XVII/134/2019 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLVII/333/17 wprowadzono regulację wskazującą wysokość opłaty dla osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla bezdomnych osób wynoszącą 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie, oraz dla osoby bezdomnej skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wynoszącą 50% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie, a zatem w rzeczywistości powtórzono regulację zawartą w art. 97 ust. 1a ustawy, jednak nie określono wysokości opłat dla wskazanych osób w sytuacji przekroczenia dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju opłaty z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj osobę ponoszącą opłaty w schronisku dla bezdomnych osób oraz w schronisku dla bezdomnych osób z usługami opiekuńczymi) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, przed wejściem w życie dokonanej zmiany.

Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do ustalonej w tabeli nr 2 będącej załącznikiem do kwestionowanej uchwały odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia innych niż schroniska dla bezdomnych osób oraz schroniska dla bezdomnych osób z usługami opiekuńczymi, a zatem zgodnie z tytułem uchwały – obejmuje odpłatność za pobyt w mieszkaniach treningowych i wspomaganych. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Koniecpolu nr XLVII/333/17 z dnia 30 listopada 2017r. ustalała zasady ponoszenia odpłatności za pobyt wyłącznie w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Należy przy tym zaznaczyć, iż ustawa nie posługuje się pojęciem mieszkanie chronione, które zostało zastąpione nowelizacją ustawy o pomocy społecznej (ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2023 r. poz. 1693) pojęciami mieszkanie treningowe i mieszkanie wspomagane. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej: „Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mieszkania chronione są obowiązane do przekształcenia tych mieszkań w mieszkania treningowe lub mieszkania wspomagane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”. Ustawa weszła w życie w dniu 1 listopada 2023 r.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) *art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”*. Podzielając prezentowaną w doktrynie krytyczną ocenę tego zapisu (Regina Prażmo-Nowomiejska, Eugeniusz Stobiecki *Radca Prawny*.2001.6.6 *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Teza nr 7) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. Naczelny Sąd Administracyjny również w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, iż *Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przeszłość, nie zaś przeszłość”* (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). *Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm*. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy.

Jak już wyżej wskazano, nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Organ nadzoru stwierdza zatem, że organ stanowiący gminy Koniecpol nie uzasadnił właściwie konieczności zastosowania wstecznego działania skutków uchwały przy wejściu jej w życie. Naruszył tym samym zasadę *lex retro non agit*. Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a odstępstwo w tym zakresie może nastąpić jedynie w warunkach wskazanych w ustawie. W zaistniałej sytuacji prawnej, nie zachodzi konieczność zastosowania przez Radę niniejszego rozwiązania prawnego, z uwagi na brak przesłanek oraz nadzwyczajnych okoliczności, które stanowiłyby podstawę do takiego działania. Uchwała została uchwalona w dniu 20 lutego 2025 r., a następnie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 24 lutego 2025 r. Zgodnie z przepisami prawa dla skutecznego wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagany jest upływ okresu 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Uchwała nie mogła więc z mocy prawa wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Konkludując, Rada Miejska w Koniecpolu w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zgodnie z art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy:

10a. W przypadku mieszkańca domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w domu, gminą kierującą tego mieszkańca do mieszkania treningowego lub wspomagane, przez okres 3 lat od daty uchylecia decyzji kierującej do domu pomocy społecznej, jest gmina, która skierowała go do domu pomocy społecznej.

12a. Odpłatność, o której mowa w ust. 12 pkt 4 [odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia], mieszkańca domu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 10a, nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby.

Ustalając zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, Rada powinna uwzględnić zatem szczególną sytuację osób wskazanych w art. 53 ust. 10a i ust. 12a ustawy. Tymczasem w treści analizowanej uchwały Rada nie uwzględniła powyższych przepisów, co oznacza, że osoby te poniosą odpłatność na zasadach ogólnych. Brak ustalenia szczególnych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych dla mieszkańców domu pomocy społecznej, którzy w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnują z pobytu w domu i skierowani są przez gminę do mieszkania treningowego, mieszczących się w granicach określonych przepisem art. 53 ust. 12a ustawy, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji i naruszenie art. 97 ust. 5 w zw. z art. 53 ust. 12a ustawy.

Należy również zasygnalizować, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (*P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15*).

Dodatkowo, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)”.

Tymczasem niektóre regulacje zawarte w uchwale są niejasne i nieprecyzyjne. Chodzi tu przede wszystkim o:

- tabelę nr 2 stanowiącą załącznik do uchwały, w której Rada ustaliła odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia inne niż schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Natomiast w tytule uchwały wskazano, iż określa ona szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych i wspomaganych. W ocenie organu nadzoru, treść tabeli nr 2 będącej załącznikiem do uchwały jest niejasna, gdyż nie koresponduje ona z tytułem uchwały. Nie wiadomo bowiem, czy opłaty ustalone w tabeli nr 2 dotyczą również mieszkań treningowych i wspomaganych, czy tylko ośrodków wsparcia. Wymaga podkreślenia, że ośrodki wsparcia i mieszkania treningowe lub wspomagane to dwie odrębne instytucje prawne - mieszkanie treningowe lub wspomagane jest formą pomocy środowiskowej (art. 53 ustawy), a ośrodki wsparcia są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej dziennego pobytu (art. 51 ust. 2 ustawy). Mieszkania treningowe i wspomagane nie są ośrodkami wsparcia. Rada powinna zatem – zgodnie z tytułem uchwały określić również odpłatność za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych. Wskazana wyżej rozbieżność, co do zakresu unormowań zawartych w tytule załącznika a jego rzeczywistym przedmiotem regulacji powoduje, że analizowana uchwała we wskazanej części w sposób istotny narusza wskazaną na wstępie zasadę poprawnego prawotwórstwa, a tym samym jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP;

- regulację zawartą w § 3 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą *Miesięczna opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych stanowi iloczyn wysokości miesięcznego dochodu osoby korzystającej z danej formy pomocy oraz wskaźnika odpłatności ustalonego w %, o którym mowa w tabelach określonych w § 3 ust. 2 uchwały. Miesięczną kwotę odpłatności następnie dzieli się przez liczbę dni w miesiącu i mnoży się przez liczbę dni pobytu osoby korzystającej z pomocy w ośrodkach wsparcia lub mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Wysokość odpłatności podlega zaokrągleniu do pełnych złotych.* W przepisie tym Rada odwołała się do tabeli określonych w § 3 ust. 2 uchwały. Tymczasem w § 3 ust. 2 uchwały Rada wskazała, iż *Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych są określone w załączniku do niniejszej uchwały.* A zatem, po pierwsze w przepisie § 3 ust. 2 uchwały nie zostały określone tabele, a po drugie tabele te zostały określone w załączniku do niniejszej uchwały, błędnie określonym jako „Załącznik Nr 1 do uchwały”;

- w tabeli nr 1 w tytule kolumny pierwszej Rada posłużyła się zwrotem „Dochodu osoby/rodziny” w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w ustawie, modyfikując krąg podmiotowy osób, których dochód jest brany pod uwagę przy ustalaniu zakresu odpłatności za pobyt schronisku dla bezdomnych osób oraz schronisku dla bezdomnych osób z usługami opiekuńczymi. Z ustawy wynika wprost, że dla dokonania ustaleń w przedmiotowym zakresie należy brać pod uwagę dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie. Z kolumny 1 tabeli nr 1 i 2 określonych w Załączniku do uchwały wynika zaś m.in., że przy ustalaniu odpłatności bierze się pod uwagę dochód osoby/rodziny. Takim pojęciem ustawodawca nie posłużył się normując omawiane zagadnienie. Zastrzeżenie to odnieść należy także do regulacji przyjętej w tytule kolumny pierwszej tabeli nr 2 zamieszczonej w Załączniku do uchwały.

Na koniec organ nadzoru wskazuje, iż w § 4 uchwały Rada Miejska podała nieprawidłowy numer uchwały uchylanej. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Traci moc uchwała Rady Miejskiej w Koniecpolu nr XL/333/17 z dnia 30 listopada 2017 r.*, podczas gdy uchwała pierwotna miała numer XLVII/333/17. Takie działanie Rady Miejskiej należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pochodną wyrażonego w tym przepisie dogmatu demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym precyzji przepisów prawa.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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).

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 XI/71/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych – w całości, 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, 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