



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.134.7.2025.MC

Wrocław, 13 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” uchwały Nr XXV/204/25 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 17 grudnia 2025 r. zmieniającej uchwałę Nr XLVII/485/21 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Środzie Śląskiej, na sesji w dniu 17 grudnia 2025 r., podjęła uchwałę Nr XXV/204/25 zmieniającą uchwałę Nr XLVII/485/21 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 i 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), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej.

Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwałą Nr XXV/204/25 z dnia 17 grudnia 2025 r. wprowadziła zmiany do uchwały Nr XLVII/485/21 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – nadając nowe brzmienie przepisom §3 ust. 2 i §3 ust. 3 uchwały. Przepisy te określają miesięczną opłatę za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych (§3 ust. 2) i miesięczną opłatę za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (§3 ust. 3). Przedmiotową nowelizacją Rada Miejska zaktualizowała wysokość stawek dobowych za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Uchwałą Nr XIV/102/25 określała (w drodze nowelizacji wprowadzonej uchwałą Nr XII/80/24 z dnia 27 listopada 2024 r.) stawkę dobową za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych w kwocie 60 zł, a za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w kwocie 130 zł. Uchwałą Nr XXV/204/25 z dnia 17 grudnia 2025 r. podwyższyła te stawki do kwot odpowiednio 70 zł i 150 zł.

Niewątpliwie, uchwała w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jak i uchwała ją nowelizująca – jest aktem prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty (tu: dobową stawką opłaty) za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca ona okresu vacatio legis obowiązywania uchwały, lub jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa.

Uchwała została podjęta w dniu 17 grudnia 2025 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 7 stycznia 2026 r. (poz. 65). Tymczasem, w myśl §3 kwestionowanej uchwały, wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

Należy wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, **nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia** (art. 4 ust. 1). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: 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. Jednocześnie art. 5 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. 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* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. 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 swoje 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” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Środzie Śląskiej, nadając uchwale wsteczną moc obowiązującą, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa

prawnego. Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały, postanowienie o wejściu w życie uchwały przed dniem jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci uchwały podwyższającej wysokość stawki dobowej za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość wejścia w życie uchwały przed dniem jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Stanowi to bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności §3 we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” uchwały Nr XXV/204/25 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 17 grudnia 2025 r., jako istotnie naruszającego prawo. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym wyżej zakresie spowoduje, że uchwała będzie obowiązywać po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, tj. od dnia 22 stycznia 2026 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski
Anna Żabska