



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 stycznia 2026 r.

WP-O.4131.4.2026

Rada Gminy Czernice Borowe

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały nr 118/XI/2025 Rady Gminy Czernice Borowe dnia 22 grudnia 2025 r. *zmieniającej uchwałę 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.*

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Gminy Czernice Borowe podjęła uchwałę nr 118/XI/2025 *zmieniającą uchwałę 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.*

Uchwała ta wprowadza zmiany w uchwale nr 19/II/2024 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 24 maja 2024 r., zmienionej uchwałą nr 73/VII/2025 z dnia 31 marca 2025 r.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 29 grudnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.).

Pismem z dnia 26 stycznia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Czernice Borowe o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały 118/XI/2025.

W toku kontroli legalności uchwały nr 118/XI/2025 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283); dalej: *ZTP*, a także przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461); dalej: *u.o.a.n.*

Mocą § 1 badanej uchwały, Rada Gminy Czernice Borowe postanowiła wprowadzić w uchwale nr 19/II/2024 z dnia 24 maja 2024 r. zmianę, polegającą na zastąpieniu dotychczasowej treści § 5 nowym brzmieniem. W tym miejscu wskazać należy, że § 5 uchwały nr 19/II/2024 (zmienianej) w jego pierwotnym brzmieniu stanowił:

„§ 5. Koszt 1 godziny usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich ustala się na kwotę 30,00 zł brutto”.

Uchwałą nr 73/VII/2025 z dnia 31 marca 2025 r., wprowadzono zmianę w ww. przepisie, stanowiąc:

„§ 1. W uchwale nr 19/II/2024 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 24 maja 2024 r. (...) wprowadza się następujące zmiany: 1) § 5 otrzymuje brzmienie: 1. Pełen koszt jednej godziny usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wynosi 31,00 zł (słownie: trzydzieści jeden złotych 00/100).”

W § 1 uchwały nr 118/XI/2025 (będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia) postanowiono:

„§ 1. W uchwale nr 19/II/2024 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 24 maja 2024 r. (...) zmienionej uchwałą nr 73/VII/2025 z dnia 31 marca 2025 r., § 5 ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie: "1) koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosi 33,00 zł (słownie: trzydzieści

trzy złote 00/100); 2) koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi 36,00 zł (słownie: trzydzieści sześć złotych 00/100);

W ocenie organu nadzoru, przywołany sposób zredagowania postanowień uchwały, polegający na czynieniu odesłań do niewłaściwej (nieistniejącej) numeracji jednostek redakcyjnych aktu prawnego (uchwała zmieniana nie zawiera § 5 ust. 1 pkt 5), nie wypełnia zasad prawidłowej legislacji. Omawiana uchwała, jako akt prawa miejscowego, winna być zredagowana w sposób przejrzysty i zrozumiały. Jednostki redakcyjne aktu prawnego winny być określone precyzyjnie i jednoznacznie, tak by adresaci uchwały nie mieli wątpliwości co do treści zawartych w nim norm.

Reguły redagowania uchwał, w tym ich zmiany, zostały ujęte w „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. W niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę w szczególności na przepisy § 6, § 25 ust. 1, § 82, § 85 ust. 1 i § 87 ust. 1 ZTP, które – na zasadzie odesłania z § 143 ZTP - znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 82 ZTP: „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Z § 85 ust. 1 ZTP wynika, że przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Nadto, zgodnie z § 6 ZTP, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała została wydana z naruszeniem powyższych przepisów ZTP, przy czym naruszenia te mają charakter istotny. Przeprowadzona nowelizacja uchwały nr 19/II/2024 jest nieprawidłowa i niespójna. Nadanie nowego brzmienia § 5 w uchwale zmienianej jest niejasne, doszło bowiem do wskazania zmian w treści jednostek redakcyjnych, których uchwała dotychczas nie zawierała. Sposób zredagowania przepisów zmieniających nie wyraża intencji prawodawcy miejscowego w sposób dokładny i zrozumiały, a tym samym narusza zasadę precyzji i komunikatywności przepisów prawnych, wyrażoną w § 6 w związku z § 143 ZTP.

Dodatkowo, organ nadzoru zauważa, że w uchwale nr 118/XI/2025, poprzez zmianę treści § 5, określono koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, pomijając usługi sąsiedzkie, które przewidziano w uchwale pierwotnej (nr 19/II/2024).

Podkreślić należy, że badana uchwała (jak również uchwała zmieniana) jest aktem prawa miejscowego, zatem powinna być 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, wynikają w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 *ZTP*, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogów tych z pewnością nie spełnia badana uchwała. Zawarte w niej przepisy zmieniające naruszają zatem nie tylko wskazane powyżej reguły redakcyjne *ZTP*, ale także zasadę określoności przepisów prawa, wyrażoną w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością całej uchwały.

Jak słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 listopada 2020 r.: „Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 *Konstytucji*) i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 *Konstytucji*) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (...). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki

prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności” (sygn. akt II OSK 3746/18).

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na niespełnienie wymagań w zakresie należytej publikacji uchwały nr 118/XI/2025, stanowiącej akt prawa miejscowego. Jest to istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

Okolicznością bezsporną w sprawie jest, że uchwała nr 118/XI/202 w § 5 stanowi, że wchodzi ona w życie 1 stycznia 2026 r. Publikacja uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (z 2025 r. poz. 11901) nastąpiła 31 grudnia 2025 r., zatem na jeden dzień przed deklarowanym wejściem w życie, co jest niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 *u.o.a.n.*

Według art. 4 ust. 1 *u.o.a.n.* 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. Art. 4 ust. 2 przewiduje zaś możliwość określenia, w uzasadnionych przypadkach, krótszego *vacatio legis*, a nawet określenia terminu wejścia w życie aktu na dzień ogłoszenia w dzienniku urzędowym, ale jedynie wtedy, gdy wymaga tego ważny interes państwa i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nadzorowany akt normatywny został wydany przez prawodawcę lokalnego – dla obszaru gminy, a zatem nie może spełniać przesłanki dotyczącej ważnego interesu państwa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 sierpnia 2025 r. wskazał, że „Posłużenie się odpowiednią *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. W konsekwencji realizacji tej funkcji ochronnej

oraz uwzględniając regułę interpretacyjną, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), ujęte w art. 4 ust. 2 ustawy o odroczeniu należy wyklądać ściśle. Normodawca (w realiach sprawy rada gminy) może więc wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości oraz ma obowiązek uzasadnić takie odroczenie w uzasadnieniu danego aktu, wykazując jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania” (sygn. akt III FSK 446/25).

Przedstawione w uzasadnieniu uchwały okoliczności nie mogą być identyfikowane jako ważny interes, trudno dostrzec, aby za skróceniem ustawowego *vacatio legis* przemawiała ochrona jakichkolwiek wartości konstytucyjnych. W istocie Rada Gminy wskazała, że podwyższenie stawek wynika z konieczności dostosowania do zmian wynikających z regulacji krajowych oraz w celu zapewnienia pokrycia faktycznych kosztów wykonania jednej godziny usług. Jest to zatem okoliczność objęta zakresem procedowania uchwały, typowa i powtarzalna przesłanka podjęcia tego rodzaju uchwały. Za okoliczność nadzwyczajną nie można uznać ewentualnych kwestii proceduralnych. To rzeczą organu stanowiącego gminy jest taka organizacja pracy nad uchwałą, aby akt prawa miejscowego został uchwalony i ó opublikowany w należytych czasie. Okoliczności te nie uzasadniają odstąpienia od zasady, że akt normatywny powinien wejść w życie z zachowaniem 14 dniowego *vacatio legis*.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr 118/XI/2025 Rady Gminy Czernice Borowe istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/