



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.152.3.2025.MW3

Wrocław, 9 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

§ 7. we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” uchwały Nr 112/XXIV/25 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wleń na sesji w dniu 18 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę nr 112/XXIV/25 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej § 7 we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), dalej także jako: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określenie terminu wejścia w życie aktu bez zachowania minimalnego 14-dniowego *vacatio legis* od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), który stanowi, że 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.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Ośrodkiem wsparcia może być m.in. schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jak i schronisko dla osób bezdomnych pomimo nieświadczenia w nim usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych (art. 51 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej).

Przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Konsekwencją takiej kwalifikacji uchwały jest konieczność skierowania jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (jest to warunek *sine qua non* jej wejścia w życie). Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem – zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 2). Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyroki NSA z 13 marca 2014 r., III OSK 1522/22, z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18, z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12).

Skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W sprawie bezsporne pozostaje, że nie była ona przedmiotem takiej publikacji. Zarazem organ nadzoru uznał, że nie ma konieczności stwierdzania nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: „ZTP”, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w m.in. rozdziałach 1-7, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Stosownie do § 43 ZTP, w ustawie zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej. Zatem stosując odpowiednio regulacje dotyczące ustawy w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, akty te powinny zawierać termin wejścia w życie. Podkreślić jednak należy, że ZTP określają technikę redagowania przepisów o wejściu w życie, natomiast merytoryczne zasady ustalania terminu wejścia w życie właściwego dla danego aktu normatywnego wynikają z zasad wyrażonych w Konstytucji RP oraz w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie 14 dni od daty ich opublikowania we właściwym promulgatorze (wojewódzkim dzienniku urzędowym), chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis ten ma charakter powszechnie obowiązujący. Mająca charakter *lex generalis* zasada 14-dniowego *vacatio legis*, doznaje wyjątków tylko w sytuacjach wyraźnie przewidzianych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Dopiero zatem odstępianie od regulacji ustawowej wymaga wyraźnego wskazania innych niż ogólne zasad i terminów wejścia w życie aktu normatywnego. *A contrario* przyjąć należy, że pozbawienie przedmiotowej uchwały przepisu określającego termin jej wejścia w życie oznacza, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Innymi słowy w miejsce „brakującej normy” określającej datę wejścia w życie stosuje się bezpośrednio regulacje ustawowe. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, określony w ust. 1 art. 4 ww. ustawy minimalny okres *vacatio legis* pełni jednocześnie funkcję domyślnej daty wejścia w życie. Takie rozwiązanie stanowi ważne dopełnienie normy wyrażonej w art. 88 Konstytucji RP. Rozstrzyga ono problem wejścia w życie aktu normatywnego, który w wyniku kontroli legalności został pozbawiony przepisu o wejściu w życie (G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 4).

Wobec powyższego, konsekwencją wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest obowiązek skierowania przedmiotowej uchwały do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, która wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zarazem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 uchwały we fragmencie „z dniem 1 stycznia 2026 r.” jako sprzecznego z przepisami ustawy normującymi minimalny, tj. 14-dniowy, okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Wleń dokonała m.in. podwyższenia stawki dobowej pobytu w schronisku dla osób bezdomnych z kwoty 40,00 zł do 63,00 zł, a w schronisku z usługami opiekuńczymi z kwoty 65,00 zł do 110,00 zł (zob. uchwała nr 96/XV/19 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r. poz. 6863 ze zm.). Oznacza to, że przedmiotowa uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Z tego względu niedopuszczalne jest nadanie jej wstecznej mocy obowiązania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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