



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 6353

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.121.3.2021.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r.” zarządzenia nr 108/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie cen za korzystanie z obiektów zarządzanych przez Ślązański Ośrodek Sportu i Rekreacji.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę nr XVI/131/16 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Sobótka uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 697) – dalej jako „uchwała”, wydał w dniu 8 listopada 2021 r. zarządzenie nr 108/2021 w sprawie cen za korzystanie z obiektów zarządzanych przez Ślązański Ośrodek Sportu i Rekreacji – dalej jako: „zarządzenie”.

Zarządzenie zostało przesłane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 13 grudnia 2021 r, zaś Organowi Nadzoru zostało przedłożone w dniu 29 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności zarządzenia Organ Nadzoru stwierdził, że jego § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r.” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 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 jako: ustawa, polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej.

Na podstawie § 1 uchwały nr XVI/131/16 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Sobótka uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 697) Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka jest uprawnienie do stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta i Gminy Sobótka. Wydawane na tej podstawie zarządzenie jest – biorąc pod uwagę art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) – aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z § 4 zarządzenia, wchodzi ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r. Ogłoszenie to nastąpiło w dniu 14 grudnia 2021 r. (w dniu następującym po dniu jego przesłania do publikacji) pod pozycją 6010, a zatem zarządzenie weszło w życie z dniem 29 grudnia 2021 r.

Mając powyższe na względzie należy skonfrontować treść zarządzenia z regulacjami odnoszącymi się do wprowadzania aktów prawa miejscowego do obrotu prawnego.

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. 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* krótszej 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 zajęł 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 kwestionowanego zarządzenia wskazać należy, że Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka, nadając zarządzeniu wsteczną moc obowiązującą, powinien: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje judykatura, „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” (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; porównaj także: wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04, LEX nr 824926). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289).

Dla oceny regulacji nadającej zarządzeniu moc wsteczną istotne jest to, że zarządzenie jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowienie prawa „pod rządami tzw. ewenementu lokalnego” (P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 86) służy uwzględnianiu warunków miejscowych i pozwala na kierowanie się lokalnym (ewentualnie regionalnym) interesem. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego, że akty prawa miejscowego „ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie [...] [tego aktu] z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] *vacatio legis* narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10, LEX nr 1083328; porównaj: wyrok WSA z dnia 12 lutego 2010 r., I SA/Lu 23/10, LEX nr 591517). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2016 r., I SA/Lu 49/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 września 2016 r., I SA/Lu 133/16, LEX nr 2186819; wyrok WSA z dnia 9 listopada 2016 r., I SA/Lu 310/16, LEX nr 2199316; wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 786/18, LEX nr 2677273; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1099/18, LEX 2619094).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelný Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie 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.

W tym kontekście należy mieć na uwadze, że dotychczas regulujące kwestie cen za korzystanie z obiektów zarządzanych przez Ślęzański Ośrodek Sportu i Rekreacji zarządzenie nr 77 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 3 sierpnia 2021 r. ustalało niższe ceny za korzystanie z tych obiektów. Tym samym nowe zarządzenie – modyfikując sposób gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie – w sposób bezpośredni i negatywny oddziałuje na sytuację administracyjnoprawną jej adresatów. Prawodawca miejscowy nie był zaś uprawniony do wprowadzania zmiany tej sytuacji z mocą wsteczną.

Warto również zauważyć, że wskutek stwierdzenia nieważności wskazanego fragmentu zarządzenia, akt ten w sposób jednoznaczny wskazywać będzie moment, od którego zaczynają wywoływać skutki prawne. Nie jest bowiem możliwe, by akt prawny wszedł w życie w jednym dniu, a w innym nabrał mocy obowiązującej. Wejście w życie oznacza bowiem nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu. Z tego względu formułowanie w akcie prawa miejscowego przepisu, zgodnie z którym akt ten „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r.” jest błędne, gdyż prowadzi do wykreowania dwóch wykluczających się norm prawnych. Przyjęta przez Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka technika prawodawcza, jako powodująca niekoherentność norm zawartych w zarządzeniu, nie powinna być stosowana.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski