



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 1577

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.1.2.2023.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 7 we fragmencie: "z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku" uchwały nr XLIV/316/2023 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bardzie, na sesji w dniu 9 lutego 2023 r., podjęła uchwałę nr XLIV/316/2023 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 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), polegającym na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Miejską w Bardzie uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268). Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Mocą uchwały nr XLIV/316/2023 dokonano zmiany uchwały nr XXXVII/279/2022 poprzez ustalenie nowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, zwiększając dobową stawkę odpłatności z kwoty 42 zł na kwotę 59 zł oraz za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zwiększając dobową stawkę odpłatności z kwoty 65 zł na kwotę 80 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie stawki dobowej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższane są dobowe stawki odpłatności, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca się okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia się mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła bowiem, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu

22 lutego 2023 r. (poz. 1344), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 7 weszła w życie przed jej ogłoszeniem i bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

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, oznaczonego 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 nadać uchwale wsteczną moc obowiązującą jest to, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu wstecznej mocy obowiązującej aktu. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, nadając swemu aktowi prawnemu moc wsteczną, zobowiązany jest do szczegółowego wykazania i uzasadnienia tych okoliczności. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku nadania wstecznej mocy aktu normatywnego i wykazał argumenty popierające to działanie.

Ponadto, mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że nadawanie mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. 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., sygn. akt IV SA/Wr 2/09). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień.

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 w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12). 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; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Dla oceny regulacji nadającej uchwale moc wsteczną istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. 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). 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; wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17; wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 786/18; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1099/18).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelną 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały nadanie uchwale mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) stawkę dobowej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz za pobyt 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 nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu w analizowanym przypadku stanowi 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 oraz art. 5 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr XLV/316/2023, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 22 lutego 2023 r. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 7 przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr XLIV/316/2023 powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 9 marca 2023 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:
Jarosław Obremski