



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 kwietnia 2022 r.

Poz. 1955

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.59.1.2022.MM3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązywania od 01 marca 2022 r.” uchwały nr XLII/290/2022 Rady Miejskiej Kudowy - Zdroju z dnia 25 lutego 2022 roku w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia.**

**Uzasadnienie**

Rada Miejska Kudowy-Zdroju na sesji w dniu 25 lutego 2022 roku podjęła uchwałę XLII/290/2022 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia (dalej: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 marca 2022 roku.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „z mocą obowiązywania od 01 marca 2022 roku” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku 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 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej, w sytuacji braku zaistnienia uzasadnionego przypadku.**

Rada Miejska Kudowy-Zdroju podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268). Zgodnie z tym przepisem rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Na podstawie § 2 uchwały uchylono uchwałę nr IV/19/18 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Zgodnie z uchyloną uchwałą nr IV/19/18 dobową stawką za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniach chronionych wynosiła 34 zł, natomiast w przedmiotowej uchwale stawka ta została podwyższona do kwoty 49 zł. Oznacza to, że uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie kosztu stawki dobowej za pobyt w ośrodku wsparcia. W § 4 uchwały postanowiono o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nadając jej jednocześnie moc obowiązywania od dnia 1 marca 2022 roku.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Istotne jest zatem, czy akt ten nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały.

Zgodnie z § 4 uchwały, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązywania od 01 marca 2022 roku.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 4 marca 2022 roku (poz. 1154), a zatem zgodnie z brzmieniem jej § 4 uchwale nadano moc wsteczną, od dnia 1 marca 2022 roku.

Mając powyższe na względzie należy odnieść treść § 4 uchwały do przepisów odnoszących 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.

Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia następujących przesłanek: uzasadnienia danego przypadku, istnienia ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska Kudowy-Zdroju, nadając uchwale wsteczną moc obowiązującą, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać istnienie ważnego interesu państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, „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., sygn. 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., sygn. II SA/Kr 251/03). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. 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. 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 uchwały 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., sygn. II GSK 632/10). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II FSK 2362/13). Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać, że przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu uchwała w ogóle nie zawiera wskazania zaistnienia „uzasadnionego przypadku”, ani tym bardziej pozostałych przesłanek, które zgodnie z przytoczonymi wyżej przepisami pozwalałyby nadać aktowi prawa miejscowego moc wsteczną.

Jednocześnie nie można stanowić w uchwale, że osoba korzystająca z ośrodka wsparcia od dnia 1 marca 2022 roku ma ponosić wyższą niż dotychczasowa opłata, o której to wyższej opłacie miała możliwość dowiedzieć się najwcześniej dopiero w dniu publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym tj. w dniu 4 marca 2022 roku.

Takie unormowanie w istotny sposób narusza bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa wynikające z, ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego. Konieczność ochrony tej zasady stanowi fundamentalną przesłankę do wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu, 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 § 4 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązywania od 01 marca 2022 r.”, jako istotnie naruszającego prawo.

Konsekwencją wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest zaktualizowanie się, wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy, normy ustalającej, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia.

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 uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**