



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 388

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.192.5.2023.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 stycznia 2024 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526),

stwierdzam nieważność

§ 7 we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku" uchwały nr XXXIV/400/23 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych prowadzonych przez Powiat Wrocławski.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego, na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r., podjęła uchwałę nr XXXIV/400/23 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych prowadzonych przez Powiat Wrocławski, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 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 skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego i na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Powiatu Wrocławskiego uchwały stanowi art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901). Zgodnie z tym przepisem rada powiatu w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Mocą uchwały nr XXXIV/400/23 ustalono dobową stawkę pobytu w mieszkaniu treningowym w kwocie 40 zł (§ 4 ust. 3). Uchwała, w § 6, określa utratę mocy uchwały nr VII/71/19 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych prowadzonych przez Powiat Wrocławski. Przy czym uchwała nr VII/71/19 w § 3 ust. 4 stanowiła, że dobową stawka za pobyt w mieszkaniu chronionym wynosi 30 zł.

Podsumowując, mocą uchwały, ustalono nową, wyższą dobową stawkę za pobyt w mieszkaniu treningowym, podnosząc ją ze stawki 30 zł na stawkę 40 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie stawki dobowej opłaty z kwoty 30 zł na kwotę 40 zł.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty, tu: dobową stawkę opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to

miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła bowiem, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2023 r. (poz. 7220), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 7 weszła w życie 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 przesadzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy powiatu 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.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że skrócenie *vacatio legis* i 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). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. (sygn. akt I GSK 1388/16) wskazał, że „(...) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Dany akt może jednak określać inny termin jego wejścia w życie, który w uzasadnionych przypadkach może być krótszy niż 14 dni lub też, jeżeli ważny interes państwa tego wymaga i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W wyjątkowych sytuacjach można też nadać aktowi normatywnemu wsteczną moc obowiązującą (z wyjątkiem określonym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz w odniesieniu do ustaw podatkowych). (...) W rozważaniach nad kwestią odpowiedniości okresu *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”. Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, 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).

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). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanymi przez Naczelnny Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. W tym miejscu wskazać należy, że uchwale przekazanej organowi nadzoru nie towarzyszyło uzasadnienie, które mogłoby zawierać ewentualne wyjaśnienia usprawiedliwiające skrócenie *vacatio legis*.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* lub nawet 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 skrócenie *vacatio legis* i nadanie uchwale mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) dobową stawkę opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym, 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. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w analizowanym przypadku i 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 dnia 1 stycznia 2024 roku” uchwały nr XXXIV/400/23, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a publikacja miała miejsce w dniu 28 grudnia 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, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku” uchwały nr XXXIV/400/23 powoduje jej wejście w życie w dniu 12 stycznia 2024 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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń