



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVI/399/18 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 15 lutego 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 15 lutego 2018 r. uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017 – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 26 lutego 2017 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), 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 2017 r. poz. 1523) – dalej jako: ustawa, a także art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, polegającym na nadaniu wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawa miejscowego będącego aktem zmieniającym, a w konsekwencji przywróceniu mocy obowiązującej aktowi prawa miejscowego będącego aktem zmienianym.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które powinny być opracowane na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, 7) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne, 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.

Co do zasady, na mocy przepisu upoważniającego do podjęcia aktu prawa miejscowego uprawnione jest również dokonywanie zmian tego aktu (nowelizowanie go). Zasada ta nie doznaje ograniczenia w odniesieniu do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Niemniej jednak zmiana aktu prawa miejscowego dotyczyć może tylko takiego aktu, który istnieje w obrocie prawnym, to znaczy został podjęty przez organ będący prawodawcą miejscowym i obowiązuje lub znajduje się w okresie *vacatio legis* (względnie takiego, który nie został jeszcze opublikowany).

Tymczasem, mocą kwestionowanej uchwały dokonano nowelizacji uchwały nr XXIX/349/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 15 października 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017 (Dz. Urz. Woj. Doln. Poz. 5446). Nowelizacja ta polegała na dodaniu do uchwały postanowień, które miały sprawić, że wieloletni program gospodarowania zasobem gminy Polkowice nie będzie programem na lata 2013-2017, lecz programem na lata 2013-2018.

W dniu podjęcia uchwały akt, który stanowił przedmiot nowelizacji utracił już moc prawną, ponieważ został ustanowiony na okres, który upłynął z końcem 2017 r. Należy zatem zaznaczyć, że z istoty zmiany (nowelizacji) aktu prawnego – która polega na uchyleniu niektórych przepisów aktu zmienianego, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niego nowych przepisów – wynika, że w obrocie prawnym znajdować muszą się przepisy podlegające uchyleniu, czy zastąpieniu oraz musi istnieć akt prawny, w ramach którego dodawane będą nowe przepisy.

Rada Miejska w Polkowicach dokonała natomiast zmian „w prawnej próżni”, gdyż Polkowice nie posiadały (w dacie podejmowania kwestionowanej uchwały) wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w szczególności nie obowiązywała już uchwała nr XXIX/349/13 Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017.

Z uwagi na powyższe uchwała nr XXVI/399/18 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 15 lutego 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017 w sposób istotny narusza prawo i konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

Organ nadzoru zauważa, że w § 3 uchwały dokonano swoistej próby utrzymania ciągłości obowiązywania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice, poprzez nadanie uchwale zmieniającej wstecznej mocy obowiązującej (od dnia 1 stycznia 2018 r.). Trzeba zatem podkreślić, że taki sposób wprowadzenia w życie uchwały nie może konwalidować opisanych powyżej uchybień legislacyjnych, a ponadto samo w sobie stanowi istotne naruszenie prawa powodujące nieważność uchwały.

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 wchodzą w życie po upływie czterech 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* krótszego 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 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., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Polkowicach, nadając uchwałę wsteczną moc obowiązującą, powinna: 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). Kwestionowana uchwała nie zawierała żadnego uzasadnienia wprowadzenia aktu prawnego z mocą wsteczną.

Dla oceny regulacji nadającej uchwałę 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., 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). Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelny 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 przywrócenia mocy obowiązującej aktu, który moc tę uprzednio utracił.

Należy zatem podkreślić, że uchwałą nr XXIX/349/13 Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017 przyjęto wieloletni wieloletniego program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polkowice na lata 2013-2017, a tym samym z końcem roku 2017 uchwała ta utraciła moc prawną. Zmiana tej uchwały po dniu 31 grudnia 2017 r. przy jednoczesnym nadaniu uchwale zmieniającej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. powodowałoby ponowne wejście do obrotu prawnego uchwały, która – ze względu na upływ czasu na jaki została podjęta – w tego obrotu została wyeliminowana. W sposób istotny narusza to zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z, ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego. Konieczność ochrony tej zasady stanowi fundamentalną przesłankę do wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Paweł Hreniak