



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 25 listopada 2020 r.

NK-N.40.120.2020.SP1

Szanowni Państwo
**Wójtowie, Burmistrzowie,
Prezydenci Miast
Starostowie Powiatów
Województwa Dolnośląskiego**

dot.: zasady prawidłowej legislacji w zakresie skrócenia okresu *vacatio legis* / niedopuszczalność nadawania aktom prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązywania

Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – uprzejmie zwraca uwagę na poniższe zagadnienia dotyczące zasad techniki prawodawczej w zakresie:

- I. skrócenia okresu *vacatio legis* aktu prawa miejscowego,
- II. niedopuszczalności – co do zasady – nadawania wstecznej mocy obowiązywania aktom prawa miejscowego.

W praktyce nadzorczej Wojewoda Dolnośląski spotyka się z sytuacjami, gdy organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują uchwały zawierające zapisy dotyczące daty ich wejścia w życie wskazujące na początek okresu obowiązywania tych aktów z pierwszym dniem kolejnego roku kalendarzowego. Zdarza się, że akty prawa miejscowego zawierające takie zapisy podejmowane są na przełomie lat kalendarzowych (w miesiącach grudzień-styczeń).

Niniejsze pismo dotyczy aktów prawa miejscowego, które są uchwalane i przedkładane Wojewodzie Dolnośląskiemu w terminie uniemożliwiającym ich publikację nie później niż 14 dni przed upływem roku kalendarzowego.

I. Skrócenie okresu *vacatio legis* aktu prawa miejscowego

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja) wejście w życie aktu prawa miejscowego uzależnione jest od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Kwestie te zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm., dalej: ustawa). Przepisy ustawy jednoznacznie przesądzają z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zaliczanych do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy), 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 ustawy).

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.

Przesłanką dla skrócenia okresu *vacatio legis* jest zatem „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie jest pozostawiony dowolnemu uznaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. 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, że jest to przypadek uzasadniony.

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa – zaskakiwać adresatów norm prawnych.

W praktyce dochodzi do sytuacji, w których organy jednostek samorządu terytorialnego przesyłają Wojewodzie Dolnośląskiemu akty prawa miejscowego, celem ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa, przy czym dzieje się to w czasie uniemożliwiającym ich publikację na co najmniej 14 dni przed końcem roku kalendarzowego. Nie mogą one w konsekwencji jednocześnie wejść w życie zgodnie z brzemieniem przepisu oznaczającego pierwszy dzień ich obowiązywania na początku kolejnego roku kalendarzowego oraz w zgodzie z przywołanymi przepisami ustawy. W ten sposób dochodzi do sytuacji skrócenia okresu *vacatio legis*.

II. Nadanie mocy wstecznej aktowi prawa miejscowemu

Z art. 2 Konstytucji wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. zasada niedziałania prawa wstecz (zakaz retroakcji prawa). **Przepisy działające wstecz (a więc dotyczące zdarzeń zaistniałych przed ich podjęciem) można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:**

a) nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe),

b) mają one rangę ustawową,

c) ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) do realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych,

d) spełniona jest zasada proporcjonalności, czyli wyraźne są argumenty konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością, równoważące negatywne skutki,

e) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie - poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy),

f) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lipca 2013 roku, sygn. P 36/12, opublikowany: OTK-A 2013/6/81).

Jak wynika z powyższego, wskazane przesłanki nie mogą być zrealizowane przez akt prawa miejscowego, który nie ma rangi ustawowej. W przeważającej części przypadków akty prawa miejscowego stanowione na przełomie lat kalendarzowych nie dotyczą też kwestii nagłych i nieprzewidzianych. Nie występują zatem co do zasady okoliczności uzasadniające nadawanie aktom prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązywania.

Z uwagi na fakt, że przepisy Konstytucji stanowią minimum gwarancji praw obywateli, w ocenie Wojewody Dolnośląskiego powyższe zasady nie będą miały zastosowania w sytuacji, gdy nadanie mocy wstecznej aktowi prawa miejscowego powodowałoby korzystniejsze ukształtowanie sytuacji prawnej obywatela. Tak będzie w przypadku, gdy skutkiem aktu prawa miejscowego będzie nadanie lub rozszerzenie uprawnień z mocą wsteczną albo zniesienie lub ograniczenie istniejącego wcześniej obowiązku.

III. Podsumowanie

Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji:

1. akty prawa miejscowego, które powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia kolejnego roku kalendarzowego powinny – co do zasady – być przedłożone Wojewodzie Dolnośląskiemu w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym,

z wyprzedzeniem umożliwiającym zachowanie co najmniej 14-dniowego okresu pomiędzy dniem ich publikacji a dniem 1 stycznia kolejnego roku kalendarzowego,

2. w wyjątkowych przypadkach możliwe jest skrócenie 14-dniowego okresu *vacatio legis*, o którym mowa w pkt. 1, przy czym w takim wypadku organ jednostki samorządu terytorialnego powinien wykazać okoliczności uzasadniające skrócenie okresu *vacatio legis*,
3. nie jest dopuszczalne, w świetle przywołanych przepisów Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nadanie mocy wstecznej aktowi prawa miejscowego, z wyjątkiem sytuacji przyznania w ten sposób obywatelowi uprawnienia albo zniesienia wcześniej nałożonego obowiązku (sytuacja korzystniejsza dla adresata aktu),
4. wobec aktów prawa miejscowego niespełniających wymogów z pkt. 1-3 mogą być podejmowane rozstrzygnięcia nadzorcze w odpowiednim zakresie.

Wojewoda Dolnośląski zaznacza jednocześnie, że obowiązujące przepisy prawa nie uprawniają organu nadzoru do wydawania obowiązujących interpretacji przepisów prawnych. W związku z tym, niniejsze pismo nie może być traktowane ani jako wiążąca wytyczna postępowania dla organów jednostek samorządu terytorialnego, ani jako podstawa do ubiegania się przez jakikolwiek podmiot do wydania oczekiwanego przez niego rozstrzygnięcia.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Maciej Gardas
DYREKTOR WYDZIAŁU
Nadzoru i Kontroli

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/