



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.121.7.2023.KW

Wrocław, 30 marca 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2023 r.” zarządzenia nr 40/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie wynajmu Hali Widowiskowo-Sportowej oraz innych obiektów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym im. Janusza Korczaka w Sobótce.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka w dniu 21 lutego 2023 r. wydał zarządzenie nr 40/2023 w sprawie wynajmu Hali Widowiskowo-Sportowej oraz innych obiektów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym im. Janusza Korczaka w Sobótce.

Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 27 marca 2023 r. przekazane pismem z dnia 27 marca 2023 r. (znak pisma: RO.250.2.2023.JBZ).

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie §5 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2023 r.” zarządzenia 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 ze zm.), polegającym na pominięciu *vacatio legis* w stosunku do aktu prawa miejscowego.

Rada Miejska w Sobótce uchwałą nr XLII/396/22 z dnia 26 stycznia 2022 r. przekazała Burmistrzowi Miasta i Gminy Sobótka kompetencję do ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka wydał zarządzenie nr 40/2023 w sprawie wynajmu Hali Widowiskowo-Sportowej oraz innych obiektów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym im. Janusza Korczaka w Sobótce, którym ustalił cennik opłat za wynajem obiektów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym im. Janusza Korczaka w Sobótce.

Mocą zarządzenia nr 40/2023 wprowadzono stawki wyższe, niż dotychczas obowiązujące na podstawie zarządzenia nr 21/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 7 marca 2022 r.

Wydanie zarządzenia podwyższającego stawki opłat za wynajem obiektów gminnych, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania aktu lub nie pomija go zupełnie, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W §5 analizowanego zarządzenia postanawia się bowiem, że wchodzi ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2023 r. Tymczasem przedmiotowe zarządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 1 marca 2023 r. (poz. 1537), a więc zgodnie z intencją zawartą w §5 weszło w życie w dniu ogłoszenia, czyli 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 przesądza, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowionych 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 pominąć *vacatio legis*, jest to, by ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na pominięciu *vacatio legis* nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o pominięciu *vacatio legis*. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, pomijając *vacatio legis*, 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 pominięcia *vacatio legis* i wykazał argumenty popierające to działanie.

Ponadto, mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że pomijanie *vacatio legis* jest absolutnym wyjątkiem. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych możliwe jest to wyłącznie pod warunkiem, że zaistnieje ważny interes państwa, a dodatkowo zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją na przeszkodzie. 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.

Dla oceny regulacji pomijającej *vacatio legis* istotne jest to, że zarządzenie 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., sygn. akt II GSK 632/10).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanymi przez Naczelny Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest wejście w życie aktu prawa miejscowego

z dniem jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, 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 badanego zarządzenia podwyższającego stawki opłat, pominięcie *vacatio legis* narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów nakładających na nich obowiązki powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętym aktem prawnym. Należy wykluczyć możliwość pomijania *vacatio legis* w stosunku do aktów nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Wejście w życie z dniem ogłoszenia 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 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności §5 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2023 r.” zarządzenia nr 40/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie wynajmu Hali Widowiskowo-Sportowej oraz innych obiektów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym im. Janusza Korczaka w Sobótce, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowe zarządzenie skierowane zostało do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 1 marca 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 §5 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2023 r.” zarządzenia nr 40/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka powoduje, że weszło ono w życie w dniu 16 marca 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski