



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),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 roku" zarządzenia Nr 0050.951.2023 Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 0050.450.2020 Burmistrza Szklarskiej Poręby w sprawie wysokości opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej.

Uzasadnienie

Burmistrz Szklarskiej Poręby wydał w dniu 28 kwietnia 2023 r. zarządzenie Nr 0050.951.2023 w sprawie zmiany zarządzenia Nr 0050.450.2020 w sprawie wysokości opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej, zwane dalej „zarządzeniem”.

Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 26 maja 2023 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 roku” 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), polegającym na nadaniu zarządzeniu wstecznej mocy obowiązywania.

Podstawę prawną wydanego przez Burmistrza Szklarskiej Poręby zarządzenia stanowi art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek, co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie natomiast z przywołanym w zarządzeniu przepisem art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Mocą zarządzenia Nr 0050.951.2023 Burmistrz Szklarskiej Poręby dokonał zmiany zarządzenia Nr 0050.450.2020 w sprawie wysokości opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej.

Z uwagi na wprowadzony w § 3 zarządzenia zapis, iż wchodzi ono w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 r., organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Szklarskiej Poręby o wyjaśnienie, czy mocą zarządzenia Nr 0050.951.2023 podwyższono adresatom aktu prawnego wysokość opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej.

W piśmie z dnia 6 czerwca 2023 r., znak: OR.1.2023.OM, wskazano, że zarządzeniem Nr 0050.951.2023 Burmistrza Szklarskiej Poręby z 28 kwietnia 2023 r. zmieniającym zarządzenie Nr 0050.450.2020 Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 2 grudnia 2020 r. podwyższono wysokość opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej.

Oznacza to, że zarządzenie reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie opłaty za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej. Podjęcie zarządzenia, mocą którego podwyższana jest opłata za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis*

obowiązywania zarządzenia lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 3 przedmiotowego zarządzenia Burmistrz Szklarskiej Poręby postanowił bowiem, że zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 roku. Tymczasem przedmiotowe zarządzenie zostało skierowane do Wojewody Dolnośląskiego do publikacji w dniu 24 maja 2023 r. i zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 25 maja 2023 r. pod pozycją 3423. Zgodnie zatem z intencją zawartą w § 3 zarządzenia weszło w życie przed jego ogłoszeniem i 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 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 czterech 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 czterdzieści 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 nadać zarządzeniu wsteczną moc obowiązującą jest to, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu wstecznej mocy obowiązującej aktu. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, nadając swemu aktowi prawnemu moc wsteczną, 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 nadania wstecznej mocy aktu normatywnego i wykazał argumenty popierające to działanie.

Ponadto, mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że 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). 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.

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

Dla oceny regulacji nadającej zarządzeniu moc wsteczną 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., 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).

Dochodząc do ustaleń tożsamych z dokonаныmi przez Naczelną 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 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 nadanie mu mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt opłat za korzystanie z obiektów miejskiej infrastruktury sportowej, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej wydanym zarządzeniem. Badana zmiana zarządzenia rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do zarządzeń nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. 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 § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 roku” zarządzenia Nr 0050.951.2023, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowe zarządzenie skierowane zostało do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a publikacja miała miejsce w dniu 25 maja 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 oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 3 przedmiotowego zarządzenia, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 roku” zarządzenia Nr 0050.951.2023 powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 9 czerwca 2023 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. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski