



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.54.8.2021.MC

Wrocław, 27 lipca 2021 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i” uchwały nr XXXVI/288/21 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty na sesji w dniu 29 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/288/21 w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie „wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i” 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 ze zm.), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązywania.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Gminy Kostomłoty uchwały stanowi art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 ze zm.), zgodnie z którym rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku.

Zgodnie z §4 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 8 lipca 2021 r. pod pozycją 3354. Uchwała Nr XXXVI/288/21 weszła zatem w życie z mocą wsteczną.

W tym miejscu wskazać należy, 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 przesądzają, 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 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 uzasadnienia takiego działania. 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 swoje 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 Gminy Kostomłoty, nadając uchwale 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).

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. 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 tożsamych z dokonanymi 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 (choć zauważyć należy, że uchwała nie zawiera uzasadnienia, które odnosiłoby się do kwestii wstecznej mocy prawnej), to należy zaznaczyć, że materia regulowana uchwałą nie była, przed jej podjęciem, przedmiotem innej uchwały Rady Gminy Kostomłoty. Art. 7 ust. 1c ustawy o dodatkach mieszkaniowych został dodany przez art. 11 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11) i na podstawie art. 51 pkt 4 tej ustawy wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r. Mając jednak na uwadze, że został on ogłoszony, a więc organom gmin znana jest jego treść, zdaniem organu nadzoru, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych, rada gminy była zobligowana ustalić wzory wniosku o dodatek mieszkaniowy oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku zgodnie z wytycznymi ustawodawcy zamieszczonymi w art. 7 ust. 1c i ust. 1d ustawy, z zachowaniem terminów przewidzianych dla aktów prawa miejscowego. Uchwała Rady Gminy Kostomłoty w sposób bezpośredni oddziałuje na sytuację administracyjnoprawną osób, które chcą się ubiegać o dodatki mieszkaniowe, czyli mogą korzystać z pomocy w formie dodatku mieszkaniowego przeznaczonego na utrzymanie posiadanego lub wynajmowanego mieszkania lub domu jednorodzinnego. Warunkiem uzyskania takiej pomocy jest spełnienie kryteriów dochodowych.

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla nadania mocy wstecznej z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski