

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.44.2022.MWM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/224/22 Rady Gminy Mielnik z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Dzienny Dom Pomocy w Mielniku.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 24 lutego 2022 r. Rada Gminy Mielnik podjęła uchwałę Nr XXVIII/224/22 w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Dzienny Dom Pomocy w Mielniku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 04 marca 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 07 marca 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zasadność wszczęcia postępowania nadzorczego wynika z przyjęcia przez Radę Gminy Mielnik niewłaściwego sposobu wejścia w życie przedmiotowej uchwały podjętej w dniu 24 lutego 2022 r., tj. określenie w § 3, iż „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i obowiązuje od 1 stycznia 2022 roku”, a tym samym nadanie tej uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Należy zauważyć, iż zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, umacnia pewność stanowionego prawa, a także pogłębia zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Pewne odstępstwa od tej zasady, w szczególnych sytuacjach, przewiduje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 t.j.). Przepis art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli nie będą temu stały na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy jednak podkreślić, że ustawa ta zezwala na wyłączenie zasady lex retro non agit jedynie w odniesieniu do aktów normatywnych.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – odstępstwo od powyższej zasady jest w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako

ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (vide: wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01).

Zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych lokalny prawodawca może od niej odstąpić, np. gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jednakże możliwość skorzystania z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 3270/14). Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw (wyrok NSA z dnia 08 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18).

Mając więc na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązywania. Badana uchwała wprowadza zmiany w uchwale Nr XXVI/206/21 Rady Gminy Mielnik z dnia 26 listopada 2021 r. Zmiany te nie przyznają zainteresowanym podmiotom praw, dotyczą bowiem jedynie nazwy tworzonego ośrodka wsparcia („Dzienny Dom Senior+ w Mielniku” w miejsce nazwy „Dzienny Dom Pomocy w Mielniku”).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy negatywnie odnieść się do nieuwzględnienia przez organ stanowiący zakazu retroakcji, a tym samym podjęcia uchwały w sposób sprzeczny z postanowieniem art. 2 Konstytucji RP, który nakazuje w zakresie stanowienia prawa stosowanie zasady niedziałania prawa wstecz. W zaistniałej sytuacji prawnej, organ nadzoru nie dostrzega konieczności zastosowania przez Radę niniejszego rozwiązania prawnego, z uwagi na brak przesłanek oraz nadzwyczajnych okoliczności, które stanowiłyby podstawę do takiego działania. Wykorzystany bowiem w uchwale zabieg legislacyjny nie służy realizacji wartości konstytucyjnej, która byłaby ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji.

Organ nadzoru uznał przy tym za uzasadnione stwierdzenie nieważności omawianej uchwały w całości. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w zakresie § 4 w części „i obowiązuje od 1 stycznia 2022 roku”, pozostała część § 4 w brzmieniu „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” nie spełniałaby wymagań dotyczących określenia terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy Mielnik