



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 marca 2013 r.

Poz. 1522



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.181.1.2013.JK8

Wrocław, dnia 30 stycznia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.” uchwały Rady Powiatu Lwóweckiego nr XXV/139/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia cennika opłat obowiązujących w 2013 roku za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137), Rada Powiatu Lwóweckiego podjęła uchwałę nr XXV/139/12 w sprawie ustalenia cennika opłat obowiązujących w 2013 roku za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 stycznia 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.” z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), zwanej dalej ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada ustaliła cennik opłat obowiązujących w 2013 roku za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym.

Kompetencja do podjęcia przedmiotowej uchwały została zawarta w art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), zgodnie z którym rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1–2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a.

Z kolei określając sposób wejścia uchwały w życie Rada postanowiła, że uchwała ta wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.

W związku z tym, że uchwała ta została podjęta na sesji dnia 28 grudnia 2012 r., a do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęła dnia 8 stycznia 2013 r., niemożliwym było jej ogłoszenie w sposób umożliwiający zachowanie

wanie okresu *vacatio legis* w postaci 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, tak aby uchwała ta weszła w życie, zgodnie z wolą Rady, tj. od 1 stycznia 2013 r.

Powyższe oznacza, że Rada nadała przedmiotowej uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei art. 5 tej ustawy stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie przepis ten jednak nie znajduje zastosowania. Stanowi on wyjątek od ogólnej zasady nie działania prawa wstecz i ma umożliwić prawodawcy nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wówczas, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). W wyroku z dnia 25 września 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (K 26/99, OTK 2000, nr 6, poz. 186). Należy przy tym zauważyć, że zarówno z punktu widzenia znaczenia określenia „wejście w życie”, jak i z punktu widzenia przepisów Konstytucji, nie można przyjąć, że jakikolwiek akt może wejść w życie z mocą wsteczną. Może być jedynie tak, że prawodawca nakazuje stosować zasady wynikające z przepisów zawartych w tym akcie do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce przed jego wejściem w życie (tak G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do art.5). Wprowadzenie tego typu przepisów następuje przy zastosowaniu wymagań określonych w § 51 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), zgodnie z którym przepisowi nadającemu moc wsteczną ustawie lub jej części nadaje się brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie z dniem i ma zastosowanie do zdarzeń (stanów rzeczy)....., które powstały przed dniem” albo „Ustawa wchodzi w życie z dniem i ma zastosowanie również do zdarzeń (stanów rzeczy), które powstały przed dniem”, albo też „Ustawa wchodzi w życie z dniem, z mocą od dnia” (ust. 1). Przepisy ustawy inne niż te, którym przepisy końcowe nadały wsteczną moc obowiązującą, a posiadające moc wsteczną wynikającą z ich treści i odnoszące się do zdarzeń lub stanów rzeczy, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, redaguje się w sposób jednoznacznie wskazujący te zdarzenia lub stany rzeczy (ust. 2). Przedstawione wyżej zasady mają zastosowanie jednak wyłącznie w odniesieniu do przepisów merytorycznych uchwały, wprowadzających określone zasady, obowiązki, nakazy zachowań. Tylko wówczas można bowiem dokonać analizy, czy mogą one znaleźć zastosowanie w odniesieniu do stanów faktycznych minionych bez naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, ustalenia, jakiemu celowi służą.

Kwestionowana uchwała określa wysokość stawek opłat, jakie właściciele pojazdów będą zobowiązani uiszczać w przypadku zaistnienia okoliczności wynikających z poszczególnych ustępów art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Wejście w życie uchwały z mocą wsteczną od 1 stycznia 2013 r. będzie oznaczało, że właściwe organy już od tej daty będą mogły pobierać opłaty w wysokości wynikającej z przedmiotowej uchwały. Z kolei uznanie za zgodne z prawem wprowadzenie wstecznej mocy obowiązującej tej uchwały będzie oznaczało, że osoby zobowiązane do uiszczenia w 2013 roku wyższej niż w 2012 roku opłaty, nie miały możliwości zapoznania się z takimi regulacjami uchwały.

W przypadku przedmiotowej uchwały i normy art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, kiedy to organ stanowiący powiatu zobowiązany jest do określenia corocznie stawek opłat za działania wynikające z uchwały, nie można uznać za uzasadnione nadania mocy wstecznej takiej uchwale.

Określenie nowych, wyższych stawek opłat nie może bowiem prowadzić do ich wejścia w życie z mocą wsteczną w sytuacji, gdy organ stanowiący znając normę kompetencyjną, określa te stawki niemalże w ostatniej chwili, nie dając jednocześnie możliwości zapoznania się z takimi właśnie regulacjami przed ich wejściem w życie.

Działanie takie, zdaniem organu nadzoru, jest całkowicie sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i narusza zasadę zaufania do organów państwa jak i zasadę pewności prawa.

Stwierdzenia wymaga bowiem, że wejście w życie aktu zależy od woli organu stanowiącego tylko w takim zakresie, w jakim przy jego podjęciu określa ono jego moc obowiązującą, oczywiście przy zachowaniu odpowiednich wymogów co do jego ewentualnej promulgacji. Przy zaistnieniu określonych przesłanek – to jest

nadejścia określonego dnia czy też upływu terminu – uchwała zaczyna obowiązywać i okoliczność ta jest już zupełnie niezależna od woli uchwałodawcy, następuje z mocy prawa.

Uznanie za dopuszczalne nadanie uchwałę wstecznej mocy obowiązującej doprowadziłoby do sytuacji, w której w danym okresie uchwała miała odmienną treść, niż miało to wówczas de facto miejsce. W konsekwencji prowadziłoby do naruszenia zasady zaufania od organów państwa oraz zasady pewności co do prawa.

Tymczasem w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych chodzi o możliwość nakazania stosowania postanowień zawartych w podjętym przez prawodawcę akcie normatywnym, z poszanowaniem zasady demokratycznego państwa prawnego, do stanów faktycznych (zdarzeń) mających miejsce przed jego wejściem w życie, a nie o zmianę obowiązującego w przeszłości prawa i nadaniu mu innego brzmienia. Mówiąc o „wstecznym obowiązywaniu” aktów normatywnych, chodzi o sytuację, kiedy to dziś wydany akt prawny wiąże skutki prawne z faktami, które miały miejsce przed jego wydaniem. Zmiana treści obowiązującego aktu normatywnego, polegająca na skreśleniu części lub całości jednostki redakcyjnej takiego aktu, może mieć wyłącznie charakter konstytutywny, a więc może nastąpić i wywoływać skutki prawne najwcześniej z dniem ogłoszenia i wejścia w życie aktu zawierającego zmianę.

Tym samym w niniejszej sprawie art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajduje zastosowania.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 80 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa