



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 „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” uchwały nr LIX/316/23 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe, opłaty dodatkowej oraz opłaty manipulacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej zorganizowanym na terenie gminy Wądroże Wielkie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wądroże Wielkie, na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r., podjęła uchwałę nr LIX/316/23 w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe, opłaty dodatkowej oraz opłaty manipulacyjnej w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej zorganizowanym na terenie gminy Wądroże Wielkie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” 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), 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 uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Gminy Wądroże Wielkie uchwały stanowi art. 50a ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Dodatkowo podstawą prawną podjętej uchwały jest art. 34a ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8 ze zm.). Według przywołanej normy kompetencyjnej – w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób rada gminy określa: 1) sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych pobieranych w razie: a) braku odpowiedniego dokumentu przewozu, b) braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, c) niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie, d) spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu - mając na uwadze zróżnicowanie wysokości opłat dodatkowych w zależności od strat poniesionych przez przewoźnika i powodu nałożenia opłaty dodatkowej; 2) sposób ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej, mając na uwadze ponoszone koszty czynności związanych ze zwrotem lub umorzeniem opłaty dodatkowej.

Mocą uchwały ustalono ceny za usługi przewozowe, opłatę dodatkową oraz opłatę manipulacyjną w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej zorganizowanym na terenie gminy Wądroże Wielkie. Oznacza to, że niniejsza uchwała nakłada nowe obowiązki na jej adresatów. Podjęcie uchwały, mocą której ustalono nowe obowiązki dla osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła bowiem, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 3 stycznia 2024 r. (poz. 21), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 5 weszła w życie przed jej 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 przesądzają, 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 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 nadać uchwale 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 nie pogarszanie 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 uchwale moc wsteczną istotne jest to, że uchwała 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 dokonanymi przez Naczelny 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 nowe, 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 badanej uchwały nadanie uchwale mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów, które ustalają nowe ceny i opłaty w publicznym transporcie zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej zorganizowanym na terenie gminy Wądroże Wielkie, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana uchwała rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do uchwał 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 § 5 w fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” uchwały jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 3 stycznia 2024 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 czterech dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 5 w fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” uchwały powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 18 stycznia 2024 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 uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń