



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 668

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.18.2023 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/513/2022 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie organizacji oraz zasad odpłatności i wysokości opłat za usługi przewozowe świadczone środkami publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Pińczów - w części dotyczącej § 4 uchwały w zakresie słów „i obowiązuje od dnia 01.01.2023 r.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pińczowie na sesji w dniu 28 grudnia 2022 roku podjęła uchwałę Nr XLIX/513/2022 w sprawie organizacji oraz zasad odpłatności i wysokości opłat za usługi przewozowe świadczone środkami publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Pińczów.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 9 stycznia 2023 roku. W tym samym dniu została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada złożyła wyjaśnienia w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta między innymi w oparciu o przepis art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.) oraz art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku - Prawo przewozowe (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 8). Zgodnie z pierwszą z przywołanych regulacji rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Druga z regulacji stanowi natomiast, że w odniesieniu do gminnego przewozu osób przepisy dotyczące sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ustalania wysokości przysługującej przewoźnikowi opłaty manipulacyjnej określa rada gminy.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Pińczowie ustaliła wysokość opłaty za przewóz w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Pińczów, obowiązującą na wymienionych w tej uchwale liniach komunikacyjnych. W § 2 uchwały Rada określiła sposób ustalenia wysokości opłat dodatkowych: za przejazd liniami komunikacji gminnej bez ważnych dokumentów przejazdowych, spowodowanie zatrzymania pojazdu bez uzasadnionej przyczyny oraz spowodowanie zmiany trasy pojazdu bez uzasadnionej przyczyny, a także wysokość opłaty manipulacyjnej. W § 4 uchwały wskazano natomiast, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i obowiązuje od dnia 01.01.2023r.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów) 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. Przepis art. 5 wskazanej wyżej ustawy stanowi natomiast, że przepisy art. 4 tej ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że regulacja art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 roku, sygn. akt: III FSK 2137/21).

Jak wynika z przekazanych organowi nadzoru wyjaśnień, w ocenie Rady Miejskiej w Pińczowie w analizowanym przypadku nie doszło do naruszenia przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów, gdyż na mocy poddanej nadzorowi uchwały przyznano mieszkańcom Gminy dodatkowe uprawnienia polegające na możliwości korzystania z publicznego transportu zbiorowego tam, gdzie go dotychczas nie było. Należy jednak zwrócić uwagę, że przedmiotem uchwały nie jest przyznanie uprawnienia do korzystania z usług świadczonych środkami publicznego transportu zbiorowego, ale określenie szczegółowego sposobu realizacji przez pasażerów obowiązku uiszczania opłat związanych z korzystaniem z tych usług. Uchwała ma przy tym charakter konstytutywny, gdyż dopiero jej prawidłowe ogłoszenie i wejście w życie umożliwia egzekwowanie od pasażerów przedmiotowego obowiązku na zasadach określonych w tej uchwale. Tym samym uznać należy, że analizowana uchwała nie dotyczy przyznania praw lecz konkretyzacji obowiązków, a zatem jej stosowanie do zdarzeń mających miejsce jeszcze przed jej ogłoszeniem i wejściem w życie narusza przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów.

Po drugie, jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, zasada *lex retro non agit* traktowana jest współcześnie jako zasada wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że prawodawca wyjątkowo może od niej odstąpić, gdy jest to właśnie niezbędne do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego lub innej zasady konstytucyjnej, przy czym, jeśli zmiana normatywna dotyczyłaby praw lub wolności konstytucyjnych, możliwość jej przeprowadzenia należy oceniać zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pracodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, wykazując w sposób dający się obiektywnie zweryfikować, jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. To uzasadnienie pozwala dopiero właściwie ocenić zaistnienie przesłanki do odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz. Skoro zatem przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 danego aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 roku, sygn. akt: I SA/Ke 109/12, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Op 469/19).

W treści uzasadnienia analizowanej uchwały Rada Miejska nie wskazała, jakie względy zadecydowały o nadaniu uchwale mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2023 roku, a zatem od dnia poprzedzającego dzień ogłoszenia i wejścia w życie uchwały. W sytuacji, gdy konieczność nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej nie wynika wprost z regulacji powszechnie obowiązujących ani w sposób oczywisty nie jest podyktowana szczególną sytuacją adresatów uchwały, brak uzasadnienia uniemożliwia ocenę, czy pomimo wstecznego działania uchwała ta będzie w dalszym ciągu realizowała zasady demokratycznego państwa prawa.

Mając zatem na względzie, że w analizowanym przypadku nie zachodziła żadna z okoliczności decydujących o konieczności nadania uchwale mocy wstecznej, w ocenie organu nadzoru wskazanie w § 4 uchwały, że uchwała ta obowiązuje od 01.01.2023 r., stanowi naruszenie przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz