



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 474



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN- II.4131.16.2023

z dnia 24 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/317/2022 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLI/300/2022 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 26 października 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg Powiatu Puławskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdów w 2023 roku, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.”.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/317/2022 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLI/300/2022 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 26 października 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg Powiatu Puławskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdów w 2023 roku, w części obejmującej §3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/317/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Powiatu Puławskiego dokonała zmian w uchwale Nr XLI/300/2022 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 26 października 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg Powiatu Puławskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdów w 2023 roku (Dz. Urz. Woj. Lub z 2022 r. poz. 5108).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.) 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, bowiem określa zakres obowiązku ponoszenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a przy tym adresatami tej uchwały są osoby określone generalnie, a nie imiennie. Uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia

25 października 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 401/18; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/RZ 468/19).

W § 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr XLIV/317/2022 Rada Powiatu nadała nowe brzmienie § 1 oraz § 2 uchwały zmienianej. Zmiany wprowadzone uchwałą Nr XLIV/317/2022 polegają na podwyższeniu opłat za usuwanie pojazdów z dróg Powiatu Puławskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdów względem wysokości opłat i kosztów ustalonej w uchwale zmienianej.

W § 3 Rada Powiatu postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.” istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

W myśl natomiast art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Puławskiego, jako akt prawa miejscowego, co do zasady powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 21 grudnia 2022r., i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 22 grudnia 2022 r.

Przytoczone wyżej przepisy art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadzają zasadę obligującą do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Przepisy te określają przy tym wyjątki pozwalające na:

- 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni,
- 2) pominięcie *vacatio legis*,
- 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej

Odnosnie skrócenia i pominięcia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19 wskazuje: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki – możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem 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, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu 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.”

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie organu stanowiącego obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

W niniejszej sprawie skrócenie *vacatio legis* wymagało wykazania, że jest to przypadek uzasadniony.

Przedmiotowa uchwała ustalająca stawki opłat i koszty usuwania i przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym bez wątplenia określa obowiązki finansowe osób odpowiedzialnych za powstanie okoliczności, które doprowadziły do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi.

W ocenie organu nadzoru przedmiot uregulowania objęty uchwałą wyklucza zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), tj. nie uzasadnia skrócenia 14-dniowego *vacatio legis*.

Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

W ocenie organu nadzoru brak jest także podstaw do przyjęcia, że w sprawie zachodzi ważny interes państwa, który uzasadniałby natychmiastowe wejście w życie przedmiotowej uchwały. Przesłanka ta nie znajduje zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa, o jakim mowa w tym przepisie nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie uchwały z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1170/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 468/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 508/20).

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że nie istnieje żadna okoliczność, która uzasadniałaby zastosowanie w odniesieniu do przedmiotowej uchwały jakiegokolwiek odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...).

Do Rady Powiatu należy podjęcie corocznie, na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, uchwały w sprawie określenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów związanych z dyspozycją usunięcia pojazdu z drogi w przypadku odstąpienia od usunięcia – w terminie umożliwiającym jej prawidłową promulgację i wejście w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Skutkami zaniedbań w tym zakresie nie mogą być obarczani adresaci uchwały (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2012r., I SA/Kr 1539/11).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 632/10 wywiódł, że: „*Nie można bowiem podzielić poglądu skarżącej, że art. 4 powołanej ustawy stanowi jedynie zalecany wzorzec, pomocny przy stosowaniu prawa. Kategorie sformułowanie (...wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do*

państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.”

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/317/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Puławski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu Puławskiego