



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 lutego 2023 r.

Poz. 976



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.25.2023

z dnia 7 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/265/2022 Rady Powiatu Radzyńskiego z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących w 2023 roku za usunięcie pojazdów z dróg na obszarze Powiatu Radzyńskiego oraz ich parkowanie na parkingu strzeżonym, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku”

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/265/2022 Rady Powiatu Radzyńskiego z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat obowiązujących w 2023 roku za usunięcie pojazdów z dróg na obszarze Powiatu Radzyńskiego oraz ich parkowanie na parkingu strzeżonym, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/265/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałę, podjętą na podstawie m.in. 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 ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym.

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 § 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, w jakim wprowadza ze wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r. przepisy określające wysokość opłat za usunięcie pojazdów z dróg na obszarze Powiatu Radzyńskiego i przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu jest sprzeczna z 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 RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych tam wymienionych 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 w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinięciem przepisów konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej 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 kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Radzyńskiego jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem uchwała została podjęta w dniu 29 grudnia 2022 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 9 stycznia 2023 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 3 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc 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, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020r., sygn. akt II SA/O P 469/19 Sąd podkreślił, że *wprowadzenie w zaskarżonej uchwale Rady Powiatu (...) zapisu o jej wstecznej mocy obowiązującej (od dnia 1 stycznia 2019 r.) nie jest uzasadnione i narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tego rodzaju unormowania w przypadku nakładania obowiązków (...).*

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

Uchwałą Nr LIV/265/2022 Rada Powiatu podwyższyła wysokość opłat, o których mowa w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, które obowiązywały w 2022 roku na terenie Powiatu Radzyńskiego na mocy uchwały Nr XLI/203/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: *„Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału*

Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady 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 (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 marca 2018r., sygn. akt VII/Wa 1063/17 wywiódł natomiast, że: „za tym aby uchwała miała wsteczną moc obowiązującą nie przemawia żadna wartość konstytucyjna. Przeciwnie w demokratycznym państwie prawnym nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdy adresat normy prawnej nie zna i nie może zapoznać się ze skutkami prawnymi swojego działania, które co szczególnie istotne stwarzają obowiązki finansowe (...) Wbrew stanowisku organu wadliwości uchwały w zakresie § 5 pkt 2 nie usuwa fakt, że wysokość opłat i kosztów jest ustalana corocznie (...)”.

Nadmieniam, że stanowisko organu nadzoru dotyczące wyżej opisanej wady prawnej było przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 17 stycznia 2023 r., znak: PN-II.4131.3.2023, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XLVII/347/2022 Rady Powiatu Łukowskiego z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia na 2023 rok wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi, przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów związanych z dyspozycją usunięcia pojazdu z drogi w przypadku odstąpienia od usunięcia; z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: PN-II.4131.16.2023, stwierdzającego 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; z dnia 30 stycznia 2023 r., znak: PN-II.4131.36.2023, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XLIV/369/2022 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za usunięcie pojazdów z dróg na obszarze Powiatu Łęczyńskiego i przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu obowiązujących w roku 2023.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/265/2022 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Starosta Radzyński
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu Radzyńskiego