



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 23 sierpnia 2016 r.

Poz. 4342

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.422.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 446 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVII/557/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia cen i stawek taryfowych maksymalnych za przewozy na terenie Miasta Katowice w całości jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296) w związku z art. 2 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę w sprawie ustalenia cen i stawek taryfowych maksymalnych za przewozy taksówkami na terenie miasta Katowice. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 11 lipca 2016 roku, poz. 3939.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała m.in. przepis art. 11b i art. 11c ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.). Przepis art. 11b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi, że „Rada gminy może ustalić ceny za przewozy taksówkami na terenie gminy (...)”, zgodnie zaś z art. 11b ust. 2 „Rada gminy określa strefy cen (stawki taryfowe) obowiązujące przy przewozie osób i ładunków taksówkami”. Z kolei przepis art. 11c ustawy o transporcie drogowym stanowi, że „Ceny i stawki taryfowe, o których mowa w art. 11b, mają charakter cen i stawek maksymalnych”.

Przywołane wyżej przepisy art. 11b i 11c zostały dodane do ustawy o transporcie drogowym na mocy przepisu art. 15 ustawy z dnia 9 maja 2014 o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014r. poz. 915) i weszły w życie z dniem 25 lipca 2014 roku.

Należy zatem stwierdzić, że od dnia 25 lipca 2014 roku rady gmin mogą podejmować uchwały w sprawie maksymalnych cen i stawek taryfowych za przewozy taksówkami na obszarze swoich gmin.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest niezgodna z prawem. Narusza ona bowiem przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mocą § 5 niniejszej uchwały Rada Miasta Katowice postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. W ocenie organu nadzoru takie określenie momentu wejścia w życie badanej uchwały istotnie narusza obowiązujące prawo.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 11b ustawy o transporcie drogowym ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta jest bowiem wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, co stanowi konstytucyjny warunek uznania uchwały organu gminy za akt prawa miejscowego.

Ponadto normy w niej zawarte noszą w sobie cechy generalności i abstrakcyjności. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że jej przepisy nie są skierowane do podmiotów oznaczonych nie imiennie, ale rodzajowo. Wiąza one zarówno przedsiębiorców (obecnych i przyszłych) wykonujących krajowy transport drogowy w zakresie przewozu osób taksówką (dalej jako "przedsiębiorcy"), jak i osoby (pasażerów) korzystających z oferowanych przez tych przedsiębiorców usług. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Akt ten posiada zatem wszelkie cechy pozwalające uznać go za akt normatywny i powszechnie obowiązujący.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jak natomiast stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. W literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: - zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...), - wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, Komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Lex).

Z kolei w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, 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.

Tymczasem Rada Miasta Katowice, w § 5 uchwały określiła datę wejścia jej w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Użycie w tym przepisie sformułowania „wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia” jest niezgodne z ustawą, gdyż powoduje, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ustawy. Jednocześnie, w ocenie organu nadzoru, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek).

W ocenie organu nadzoru zarówno sposób, jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w uchwale wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy (i inny adresat jej przepisów) mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest - wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należycie ogłoszone.

Niewątpliwie, regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może

być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/GI 78/08, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru oprócz uchybienia zawartego w § 5 uchwały, które pozwala na stwierdzenie jej nieważności w całości z przyczyn opisanych powyżej, za niezgodny z obowiązującym prawem należy uznać również przepis § 3 uchwały stanowiący, że „Przesiębiorcy wykonujący krajowy transport drogowy w zakresie przewozu osób taksówką dostosują swoje pojazdy do wymogów określonych w niniejszej uchwale do dnia 1 października 2016 r.”.

Przedmiotem regulacji uchwały jest ustalenie cen i stawek taryfowych maksymalnych za przewozy taksówkami na terenie miasta Katowice. Regulacja kwestionowanego przepisu § 3 uchwały zezwala przedsiębiorcom na dostosowanie swoich pojazdów do wymogów określonych w uchwale do dnia 1 października 2016 roku. Zdaniem organu nadzoru, jedynym elementem wyposażenia pojazdu wymagającym dostosowania w celu spełnienia wymogów określonych w uchwale jest legalizacja taksometru elektronicznego, w sposób uwzględniający przyjęte przez Radę Miasta nowe maksymalne ceny i stawki taryfowe. Pozostałe elementy obowiązkowego wyposażenia taksówki, wymienione w § 24 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 roku ws. technicznych warunków pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 305 ze zm.) nie wymagają zmiany, gdyż nie mają wpływu na realizację postanowień uchwały.

Przy założeniu, że przepis § 5 uchwały nie zostałby przez organ nadzoru zakwestionowany, a tym samym uchwała weszłaby w życie najpóźniej 14 dnia od jej ogłoszenia, przepis § 3 uchwały stałby w oczywistej sprzeczności z deklarowaną datą wejścia w życie uchwały. Przyzwolenie dla przedsiębiorców na legalizację elektronicznych taksometrów do dnia 1 października 2016 roku nie oznacza nic innego, jak przyzwolenie na obowiązywanie dotychczasowych cen i stawek opłat taryfowych do tej daty, gdyż opłatę za przewóz taksówką pobiera się na podstawie wskazań taksometru. Działanie takie, jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne, gdyż z jednej strony obowiązywałyby ceny i stawki taryfowe maksymalne - przyjęte nową uchwałą a z drugiej - opłaty wskazane przez taksometry elektroniczne, które mogłyby być znacząco różne od przyjętych na terenie Miasta Katowice cen i stawek maksymalnych za przewozy taksówkami na terenie Miasta Katowice. Przepis § 3 uchwały umożliwia zatem stosowanie przez przedsiębiorców cen wyższych niż ustalone przez Radę Miasta ceny maksymalne. Tymczasem osoby korzystające z usług przedsiębiorców mają prawo oczekiwać, że także cena za przejazd taksówką zrealizowany w okresie od dnia wejścia w życie uchwały Rady do dnia 1 października 2016 r. zostanie wyliczona z uwzględnieniem tych cen maksymalnych. Redakcja § 3 uchwały sprawia, że to przedsiębiorca podejmuje decyzję, od kiedy zastosuje się do powszechnie obowiązujących na terenie Katowic przepisów prawa miejscowego. W przekonaniu organu nadzoru sytuacja taka jest niedopuszczalna.

Przywołane wyżej argumenty pozwalają na stwierdzenie, że Rada Miasta Katowice, podejmując w dniu 29 czerwca 2016 roku uchwałę Nr XXVII/557/16 ws. ustalenia cen i stawek taryfowych maksymalnych za przewozy taksówkami na terenie miasta Katowice, uczyniła to z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, wobec czego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy osamorządzie gminnym stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

#### **Pouczenie:**

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni, licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

2 Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymuje:**

Rada Miasta Katowice