



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2022 r.

Poz. 630

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.109.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 199/XXVIII/2021 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę Nr 199/XXVIII/2021 w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały Rada m.in. art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku - Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 8).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe, w której Rada określa przepisy porządkowe w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób, ma walor aktu prawa miejscowego. Określone w uchwale przepisy mają bowiem charakter prawnie wiążący wszystkie podmioty, które korzystają z gminnego regularnego przewozu osób – dotyczą praw i obowiązków (katalogu nakazów i zakazów) podróżnych korzystających z gminnych przewozów, zatem bezspornie są to przepisy powszechnie obowiązującego prawa na obszarze gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*, a w myśl ust. 2 ww. art. 88 Konstytucji RP, *zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *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*. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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*.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w tym aktów prawa miejscowego, 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 (por. art. 5 ustawy - *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności – wskazane w art. 4 ust. 2 lub art. 5 ustawy, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. *Vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, opubl. OTK 2001 Nr 7, poz. 209).

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Rada w § 3 i § 4 uchwały przyjęła:

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku.

A zatem Rada prawidłowo zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, przyjmując w § 3, że podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jednak nie zapewniła odpowiedniego *vacatio legis*, tym samym naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru zauważa, iż uchwała została podjęta dnia 29 grudnia 2021 r. i dotyczy określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób od dnia 1 stycznia 2022 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 7 stycznia 2022 r. pod poz. 167, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być co najmniej dzień 22 stycznia 2022 r., tymczasem uchwalone przepisy, zgodnie z postanowieniem Rady, obowiązują już od 1 stycznia 2022 r., a zatem przed ogłoszeniem aktu.

Należy podkreślić, iż Rada Gminy Kamienica Polska nie wykazała, dlaczego przedmiotowa uchwała powinna wejść w życie bez *vacatio legis*, a ponadto z mocą wsteczną, natomiast dla organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie znajdują zastosowania wyjątki przewidziane art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy pozwalające na skrócenie *vacatio legis*, a tym bardziej na nadanie mocy wstecznej niniejszej uchwale.

Organ nadzoru wskazuje również, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy *przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia*. Omawiana regulacja dotyczy przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W takich sytuacjach możliwe jest wydanie przepisów porządkowych na podstawie upoważnienia generalnego zawartego w ustawie ustrojowej. A zatem wskazana regulacja szczególnie skracająca okres *vacatio legis* z 14 do 3 dni nie dotyczy przepisów wydawanych na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe – abstrahując od przesłanki subiektywnej – niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, nie zachodzi tu przesłanka obiektywna – tzw. „luka w prawie”, bowiem Rada Gminy ma obowiązek uchwalenia przedmiotowej uchwały na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe, co wyłącza możliwość stanowienia w tej materii przepisów porządkowych w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem nie jest możliwe zastosowanie art. 4 ust. 3 ustawy w stosunku do przedmiotowej uchwały.

Powyżej opisane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, które przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 199/XXVIII/2021 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia przepisów porządkowych w gminnym regularnym przewozie osób - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak