



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 lipca 2012 r.

Poz. 2328

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 71/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 17 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Marcin Miemiec
Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 5 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 21 sierpnia 2011 r.” uchwały Rady
Powiatu Lubańskiego
z dnia 25 sierpnia 2011 r. Nr XII/96/2011
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z
drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu

- I. stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 21 sierpnia 2011 r.”**
- II. określa, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, z powodu istotnego naruszenia art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2011 r. Nr 197, poz. 1172), wniósł skargę na § 5 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 21 sierpnia 2011 r.” uchwały nr XII/96/2011 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu. W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że zaskarżony fragment uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2011 r. Nr 197, poz. 1172) zwanej dalej także ustawą, w związku z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wojewoda wskazał, że w § 5 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 21 sierpnia 2011 r.”, co oznacza w istocie nadanie uchwalonemu aktowi mocy wstecznej. Tymczasem, jak podnosił skarżący, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stanowi, iż akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym).

Jak wywodził dalej organ nadzoru, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych mówią, że: „1. 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. 2. 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(...). Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”

Według strony skarżącej, z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę czternastodniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w przypadkach uzasadnionych.

Jak wskazał Wojewoda, zaskarżona uchwała Rady Powiatu Lubańskiego, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 5 uchwały zapis określający datę rozpoczęcia jej obowiązywania jako dzień 21 sierpnia 2011 r., a więc przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a nawet 4 dni przed dniem podjęcia uchwały.

Merytoryczne przesłanki wprowadzenia danego aktu z wsteczną mocą obowiązującą wynikają z przepisów Konstytucji, w szczególności z jej art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 88 ust. 1. Jednakże zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw do zastosowania tych przepisów do treści przedmiotowej uchwały. Jak podniesiono w uzasadnieniu skargi, w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przy przyjmowaniu modelu państwa prawnego, mimo iż zakaz retroaktywności nie jest wysłowny w żadnej normie konstytucyjnej stwierdzić należy, iż w systemie prawa polskiego obowiązuje, a to na mocy art. 1 Konstytucji, względny zakaz retroakcji. Zakaz ten jest o tyle względny, o ile treść danego prawa była niegodziwa lub społecznie szkodliwa” (K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8). Wojewoda wskazał, że w wielu orzeczeniach wydanych już na tle obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, absolutny i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Dalej Wojewoda podniósł, że art. 5 ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, ale tylko, jeżeli zasady demokratycz-

nego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Niemniej moc wsteczna może dotyczyć tylko przyznania praw, nie można zaś stosować tego przepisu do nakładania obowiązków, w tym do nakładania opłat w wysokości wyższej niż poprzednio obowiązująca, czy opłat, których wysokość dotychczas określał inny organ (starosta).

Strona skarżąca podkreśliła, że uchwała nr VI/51/2007 z dnia 29 marca 2007 r., którą uchylono mocą § 3 zaskarżonej uchwały, przewidywała opłatę za usuwanie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony w wysokości 200 zł – obecnie jest to 440 zł, co oznacza wzrost o 240 zł; opłatę za każdą rozpoczętą dobę parkowania pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony w wysokości 15 zł – obecnie 33 zł, co oznacza wzrost o 18 zł; opłatę za usuwanie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony do 7,5 tony w wysokości 300 zł – obecnie 550 zł, co oznacza wzrost o 250 zł; opłatę za każdą rozpoczętą dobę parkowania pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony do 7,5 tony w wysokości 45 zł – obecnie 45 zł, co oznacza brak zmiany tej opłaty; opłatę za usuwanie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 tony w wysokości 500 zł – obecnie 780 zł w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 tony do 16 ton, co oznacza wzrost o 280 zł, oraz w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton w wysokości 1400 zł, co oznacza wzrost o 900 zł; opłatę za każdą rozpoczętą dobę parkowania pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 tony w wysokości 100 zł – obecnie 120 zł w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 tony do 16 ton, co oznacza wzrost o 20 zł, oraz w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton w wysokości 180 zł, co oznacza wzrost o 80 zł.

Organ nadzoru wskazał, że ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego. Zasada ta oznacza, że akt prawny, który nie został należyście ogłoszony, prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych. Tak więc nie można nałożyć wyższych od poprzednio obowiązujących opłat przed upływem, wymaganego ustawą czteronastodniowego okresu *vacatio legis*. To samo dotyczy określenia wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu. Moc wstecznej uchwały w tym zakresie nie może uzasadniać fakt, że dopiero na skutek nowelizacji art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 108) Rada Powiatu uzyskała kompetencje do określenia tych stawek z dniem 21 sierpnia 2011 r., gdyż Rada mogła podjąć stosowną uchwałę z odpowiednim wyprzedzeniem.

Dodatkowo Wojewoda zaznaczył, że ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. zmieniająca ustawę o Prawo o ruchu drogowym, a nakładająca na powiaty obowiązek regulacji kwestii będących przedmiotem uchwały z dnia 25 sierpnia 2011 r., ukazała się w Dzienniku Ustaw z dnia 20 sierpnia 2010 r., czyli rok przed dniem wejścia w życie zmienionego art. 130a ust. 6 ustawy. Tym samym Rada Powiatu miała wystarczający czas aby podjąć stosowną uchwałę i zapewnić jej wejście w życie w pożądanym terminie. Rada mogła zrealizować swój zamiar podejmując uchwałę odpowiednio wcześniej i nadając zapisowi o wejściu w życie treść identyczną, jak w § 5 przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi na skargę powiat Lubański wniósł o jej oddalenie, a ewentualnie o umorzenie postępowania. Podniósł, że ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 152, poz. 1018) nałożono na powiaty zadania w zakresie usuwania i przechowywania pojazdu usuniętego z drogi oraz określenia wysokości kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów. Zmiana ta weszła w życie 21 sierpnia 2011 r. Wobec konieczności wprowadzenia opisanych zmian, Rada Powiatu podjęła zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę i nadała jej moc obowiązującą od dnia 21 sierpnia 2011 r. Podniesiono w odpowiedzi, że uwzględniono zarzuty organu nadzoru i na sesji w dniu 29 grudnia 2011 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę nr XX/128/2011 w sprawie zmiany zaskarżonych fragmentów uchwały z dnia 25 sierpnia 2011 r., o czym poinformowano organ nadzoru. Stwierdzono, że zaskarżony fragment uchwały ma obecnie brzmienie: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, co oznacza, że niekwestionowane zapisy uchwały nie będą miały zastosowania do zdarzeń z przeszłości, a ponadto podniesiono, że Rada Powiatu zobowiąże Zarząd Powiatu do zwrotu pobranych środków.

W piśmie procesowym z dnia 23 lutego 2012 r. Wojewoda Dolnośląski podniósł, że podtrzymuje w całości wniesioną skargę. Organ nadzoru wyjaśnił, że zmiana zaskarżonego fragmentu uchwały weszła w życie dopiero w dniu 15 lutego 2012 r., a zatem nie będzie mogła mieć zastosowania do zdarzeń zaistniałych przed tą datą. Fakt, że Rada Powiatu zobowiąże organ wykonawczy do zwrotu już pobranych opłat oznacza zaś, że nadal nie zostały usunięte skutki powstałe na skutek nieprawidłowej legislacji Powiatu. Z pisma Sekretarza Powiatu z dnia 4 stycznia 2012 r. wynika, że uchwała wywoływała skutki przed okresem, w którym nie powinna obowiązywać.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, oraz inne akty jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), w tym także na uchwały wydawane przez rady powiatów.

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej, uzupełnione zostało w art. 79 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia umożliwiała 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm. – powoływanej w dalszych wywodach jako „u.s.p.”), który przesądza, że uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. W konsekwencji, ewentualne stwierdzenie przez sąd administracyjny, iż uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego została wydana z naruszenie prawa, obliguje ten sąd do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Biorąc pod uwagę przytoczone zasady kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, iż zaskarżony § 5 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 21 sierpnia 2011 r.” uchwały nr XII/96/2011 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, nie mógł być utrzymany w obrocie prawnym, a skarga organu nadzoru zasługiwała na uwzględnienie.

Kwestią zasadniczą w rozpoznawanej sprawie jest rozstrzygnięcie o możliwości publikacji aktu prawa miejscowego z jednoczesnym nadaniem temu aktowi mocy wstecznej w zakresie jego obowiązywania.

W tym kontekście wskazać należy, że ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), w art. 5 dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, w wypadku jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Ustawa nie definiuje przy tym przypadków kiedy jest to możliwe, niemniej kwestia była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Z dorobku orzecznictwa wynika dopuszczalność wprowadzania w życie przepisów z mocą wsteczną, ale też wynika wyjątkowość i kontrowersyjność zezwolenia ustawodawcy na retroaktywne działanie przepisów prawa, ze względu na pojemność i niedookreśloność pojęć będących warunkami uprawniającymi do takiego działania tj. zwrotu „demokratyczne państwo prawne” oraz sformułowania „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Jak wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i praworządności (art. 7 Konstytucji RP) pełnią wiodącą rolę w wykładni powyżej wskazanych pojęć. W oparciu o tą pierwszą zasadę Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie podnosił niedopuszczalność stanowienia przepisów z naruszeniem zasady *lex retro non agit* (wyrok NSA z 17 lutego 1993 r., SA/Gd 1836/92, ONSA 1993 r., nr 3, poz. 78), jak również zakaz retrospektywnego stanowienia prawa (wyrok NSA z 18 lipca 1994 r., V SA 535/93, ONSA 1995 r., nr 2, poz. 91). Tak też należy rozumieć stwierdzenie NSA, że w demokratycznym państwie prawnym jednostka nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy w tym zwłaszcza takich, które powodują sytuację prawną naruszającą podstawowe zasady porządku konstytucyjnego – por. wyrok NSA z 24 października 2006 r., I FSK 93/06, LEX nr 279784 (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2012 r. II OSK 2537/11). Naczelny Sąd Administracyjny stanowczo podkreślał również, że uchwalenie wstecznej mocy obowiązującej aktu prawnego, jest wykluczone w sytuacjach, kiedy w wyniku retroakcji nałożone zostaną na obywateli jakiegokolwiek obowiązki (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09).

Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, stwierdzić należy, że z pewnością uchwała Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 sierpnia 2011 r. nakładała na obywateli dodatkowe obowiązki, podnosiła bowiem, w stosunku do poprzednio obowiązujących, stawki opłat za parkowanie oraz usuwania pojazdów z dróg publicznych na terenie powiatu. Zostało to szczegółowo wyliczone przez organ nadzoru i przedstawione w skardze do Sądu. Z powodu pominięcia stosownego *vocatio legis* przez Radę Powiatu i nadanie uchwałom wstecznej mocy obowiązującej, adresaci uchwały (posiadacze pojazdów) nie tylko nie mieli możliwości zapoznania się z wysokością opłat jakie będą obowiązywały na terenie powiatu ze stosownym wyprzedzeniem, które powinno wynosić co najmniej 14 dni, ale nie znali wysokości tych stawek nawet w czasie, kiedy zobowiązani byli je uiścić (jeżeli przypadały w okresie od 21 sierpnia do 23 września 2011 r. (do czasu jej wy-

konywania). W takiej sytuacji jako zasadne należy więc przyjąć stanowisko organu nadzoru, że zakwestionowane postanowienia uchwały należy uznać jako wydane z istotnym naruszeniem prawa, co z kolei musiało doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego zapisu uchwały.

Sąd nie uwzględnił wniosku Rady Powiatu Lubańskiego w zakresie umorzenia postępowania, z powodu uchylenia w trybie autokontroli zaskarżonego zapisu uchwały przez samą Radę Powiatu. Jak trafnie podniósł Wojewoda w piśmie z dnia 23 lutego 2012 r., uchwała z dnia 25 sierpnia 2011 r. jest aktem prawa miejscowego, a zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który ją ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Uchwała ta została opublikowana i weszła w życie z mocą obowiązującą od dnia 21 sierpnia 2011 r. Od tej zatem daty wywołała skutki prawne, tj. stała się źródłem powinności i obowiązków dla członków wspólnoty samorządowej. Natomiast uchwała z dnia 29 grudnia 2011 r. nr XX/128/2011, uchylająca zapis o wstecznej mocy obowiązującej uchwały z dnia 25 sierpnia 2011 r., podjęta przez organ samorządowy w trybie autokontroli weszła w życie dopiero w dniu 15 lutego 2012 r. Wbrew stanowisku organu samorządu, uchwała ta nie zniósła skutków wywołanych przez akt z dnia 25 sierpnia 2011 r., nie pozbawiła ich również mocy obowiązującej. Zobowiązanie się organu do zwrotu pobranych już opłat od właścicieli usuniętych samochodów również nie ma w tym kontekście żadnego znaczenia. Stwierdzenie nieważności aktu, w przeciwieństwie do wprowadzenia zmiany w trybie autokontroli, oznacza utratę mocy obowiązującej zaskarżonego zapisu ze skutkiem *ex tunc*. Dopiero w tej sytuacji zniesione będą skutki prawne wywołane nieważnym zapisem w uchwale. Nie można więc uznać, że uchwała zmieniająca zaskarżoną uchwałę uwzględnia skargę Wojewody.

Z powołanych względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a.