



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 2/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie przepisu 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2. uchwały nr LVI/73/2023 Rady Powiatu Grudziądzkiego z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na parkingach strzeżonych.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LVI/73/2023 Rada Powiatu Grudziądzkiego ustaliła opłaty za usuwanie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na parkingach strzeżonych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 r. Zawiadomieniem z 17 stycznia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 23 stycznia 2024 r. Powiat Grudziądzki nie zakwestionował zgłoszonych zarzutów oraz wyjaśnił, że w 2023 r. nie odnotowano żadnego przypadku zastosowania przepisów dotychczasowej regulacji.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 714 i 2705). Stosownie do treści tego przepisu: „Rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 30 ust. 3, oraz koszty usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie tych statków lub innych obiektów pływających.”. Jednocześnie przepis art. 31 ust. 2 ustawy określa maksymalne wysokości tych opłat, które polegają corocznej waloryzacji obwieszczeniem Ministra Finansów – obecnie jest to obwieszczenie z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie maksymalnych opłat za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na 2024 r. (M.P. z 2023 r. poz. 781).

Zarzuty w sprawie dotyczą wzajemnej relacji zapisów § 2 oraz § 4 i § 5 uchwały, które określają zasady wejścia w życie niniejszej uchwały oraz utraty mocy dotychczasowej regulacji.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, dlatego w § 5 w sposób prawidłowy ustalono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”. Uchwała została ogłoszona w dniu 27 grudnia 2023 r. i weszła w życie 11 stycznia 2024 r.

Jednakże w opozycji do cytowanego zapisu w § 2 uchwały postanowiono, że: „Stawki określone w § 1 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” Zastosowanie wprost tego szczególnego przepisu wskazuje, że uchwała w istocie skraca ustalony okres vacatio legis i stanowi o działaniu uchwały z mocą wsteczną – już od dnia 1 stycznia 2024 r. Przedmiotem uchwały jest określenie wysokości zobowiązań publicznoprawnych adresatów.

W stanie prawnym należy zwrócić uwagę, że do uchwał tego rodzaju znajduje zastosowanie art. 88 Konstytucji RP: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.” Ponadto zasadą jest, że uchwały wchodzi w życie z zachowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis* (podstawowy to 14 dni od dnia ogłoszenia – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Od tak ustalonej reguły, prawodawca dopuszcza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że: „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni...”. Natomiast w myśl art. 5 tej ustawy nadanie wstecznej mocy obowiązującej jest wyjątkowo dopuszczalne ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. „Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 r. sygn. III FSK 2137/21)

Wobec tego skrócenie *vacatio legis* lub działanie uchwały z mocą wsteczną wymaga uzasadnienia szczególnymi okolicznościami sprawy i zależy od skutków uchwalanej regulacji.

W niniejszej sprawie Powiat nie przedstawił uzasadnienia dla stosowania przepisów uchwały z mocą wsteczną. Jednocześnie uchwała podnosi opłaty, czyli zwiększa zobowiązania adresatów, dlatego uzasadnione jest zastosowanie co najmniej 14-dniowego okresu uprzedzenia. Natomiast ustanowienie zobowiązań publicznych z mocą wsteczną (już od dnia 1 stycznia br.) narusza przywołane przepisy - zasady demokratycznego państwa prawnego.

Należy zauważyć, że maksymalna wysokość opłaty wyliczana w obwieszczeniu Ministra Finansów nie zobowiązuje powiatu do podnoszenia opłat do wysokości stawek maksymalnych. Organ nadzoru wskazuje, że gwarancją przestrzegania zasad obowiązywania aktów normatywnych jest ogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, najpóźniej w dniu 17 grudnia danego roku, tak aby uchwała nakładająca obowiązki mogła obowiązywać od 1 stycznia roku następnego.

Podobną kwalifikację sprawy przedstawiono w innych orzeczeniach sądów i organów nadzoru: „Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, akcentującym, że *vacatio legis* - a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a jego dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 20 stycznia 2021 r. P-1.4131.402.2020.KN, publ. Legalis).

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Powiatu Grudziądzkiego podejmując uchwałę nr LVI/73/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Sztybel