



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 października 2024 r.

Poz. 4638

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.182.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 16 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/25/24 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu.

UZASADNIENIE

W dniu 26 września 2024 r. Rada Powiatu Zambrowskiego podjęła uchwałę nr IV/25/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 2 października 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 7 października 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Rada Powiatu Zambrowskiego w § 5 ww. uchwały postanowiła, że *uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego (ust. 1) oraz, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku (ust. 2).*

Nie ulega wątpliwości, iż uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251) stanowi akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Charakter prawny przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego potwierdza także orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym badana „*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.*” (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt. III SA/Wr 401/18).

Uchwała o analizowanej treści, w konsekwencji powyższego, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

Tymczasem uchwała nr IV/25/24 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 26 września 2024 r., zgodnie z postanowieniem zawartym w § 5 ust. 2 wchodzi w życie z „mocą wsteczną”, tj. z dniem 1 stycznia 2024 roku.

Wskazać należy, że ustawodawca przewidział możliwość retroakcji, czyli nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej. Warunek ten może być spełniony, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Należy jednak zauważyć, iż ustawowy zwrot „zasady demokratycznego państwa prawnego” 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.).

Nadmienić w tym miejscu trzeba, że przedmiotowa uchwała zawiera uzasadnienie, jednakże jego treść w żaden sposób nie odnosi się do wyjaśnień zastosowanej retroakcji w § 5 ust. 2 uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd o możliwości zastosowania retroakcji tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 819/15). „Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tego rodzaju unormowania w przypadku nakładania obowiązków (...)” – wyrok WSA w Opolu z dnia 11 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Op 469/19.

Również Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, 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. sygn. akt II FSK 1272/09).

Uchwała ustalająca stawki opłat i koszty usuwania i przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym bez wątplenia określa obowiązki finansowe osób odpowiedzialnych za powstanie okoliczności, które doprowadziły do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi. Brak jest zatem podstawy prawnej do tego, by nakładać obowiązki finansowe w nowej wysokości na określonych adresatów z mocą wsteczną. Nadmienić w tym miejscu należy, że wysokość przedmiotowych opłat na rok 2024 r. za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu Rada Powiatu Zambrowskiego uchwałała już w dniu 26 października 2023 r. uchwałą nr XXXIV/216/23 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2023 r. poz. 5485).

Mając na względzie powyższe, analizowana uchwała nie czyni zadość przywoływanym wyżej przepisom prawa. Stwierdzenie nieważności wyłącznie wskazanej jednostki redakcyjnej spowodowałoby, że uchwała nie zawierałaby przepisów stanowiących o jej wyjściu w życie, co z kolei naruszałoby przepisy dotyczące budowy przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), o których mowa w § 15 pkt 5 w związku z § 143 ww. rozporządzenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń