



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2407

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.32.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „i wchodzi z dniem 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr XXXIV/247/2022 Rady Powiatu w Pleszewie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia cen maksymalnych oraz opłat dodatkowych za usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach użyteczności publicznej organizowanych przez powiat pleszewski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2022 r. Rada Powiatu w Pleszewie podjęła uchwałę nr XXXIV/247/2022 w sprawie ustalenia cen maksymalnych oraz opłat dodatkowych za usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach użyteczności publicznej organizowanych przez powiat pleszewski.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), art. 15 ust.1 pkt10 ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343) w zw. z art. 34a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. Prawo przewozowe (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 8)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Ocenianą uchwałą Rada Powiatu w Pleszewie ustaliła ceny maksymalne oraz opłaty dodatkowe za usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach użyteczności publicznej organizowanych przez powiat pleszewski. Niewątpliwie kontrolowana uchwała zawiera normy o charakterze generalnym, zewnętrznym i skierowana jest do nieograniczonej liczby podmiotów, do których adresowane są usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach użyteczności publicznej organizowanych przez powiat pleszewski.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób wprowadzenia uchwały w życie. W myśl § 4 uchwały: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku”. W ocenie organu nadzoru przepis ten, w zakresie określającym datę wejścia w życie uchwały „z dniem 1 stycznia 2023 roku”, został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.]). Przepis 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”, stanowi, że: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie o upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Stosownie do

zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „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”. W myśl art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Przedmiotowa uchwała określa ceny maksymalne oraz opłaty dodatkowe za usługi w publicznym transporcie zbiorowym na liniach użyteczności publicznej organizowanych przez powiat pleszewski. Z tych też względów wprowadzenie w życie uchwały podejmowanej w przedmiotowym zakresie winno być, w ocenie organu nadzoru, dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., minimum 14-dniowego, *vacatio legis*, tak aby adresaci norm w niej zawartych, mieli wystarczający czas do zapoznania się z jej treścią i przygotowaniem do jej stosowania. W konsekwencji poważne zastrzeżenia budzić musi już samo skrócenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały (i tym samym skrócenie *vacatio legis*, tj. czasu jaki musi upłynąć od dnia ogłoszenia uchwały do dnia jej wejścia w życie) w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n., a tym bardziej - nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

W niniejszej sprawie uchwała została podjęta w dniu 30 grudnia 2022 r. i stosownie do zapisów jej § 4, powinna wejść w życie „z dniem 1 stycznia 2023 roku”. Tym samym rada nie przewidziała minimalnego dla aktów prawa miejscowego *vacatio legis*, który zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. powinien wynosić 14 dni. Co więcej, uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 17 stycznia 2023 r. pod pozycją 469, co w istocie doprowadziło do wejścia uchwały w życie nie tylko bez wymaganego dla aktów prawa miejscowego *vacatio legis*, ale także zanim jeszcze nastąpiło jej urzędowe ogłoszenie.

W ocenie organu nadzoru sytuacja taka jest nieuzasadniona i niedopuszczalna w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym w świetle wskazanego wyżej art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i wypływającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2018 r., I OSK 686/18; CBOSA, po raz kolejny poparł zapatrywanie Trybunału Konstytucyjnego, że „odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09)”.

Podsumowując, wprowadzenie w życie uchwały zostało dokonane z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 u.o.a.n., co uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały w zakresie wadliwego zwrotu: „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku”.

Z § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 43 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, wynika, że akt prawa miejscowego winien zawierać przepisy o wejściu aktu w życie, zredagowane w sposób określony w § 45 ZTP. Pozbawienie uchwały przepisu o terminie wejścia w życie, w stanie faktycznym niniejszej sprawy, nie stanowi jednak, zdaniem organu nadzoru, istotnego naruszenia wskazanych reguł ZTP. Orzekając o nieważności uchwały jedynie we wskazanym wyżej zakresie, organ nadzoru uwzględnił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu do wyroku z 24 lipca 2020 r., sygn. akt II FSK 633/20; CBOSA: „Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia”.

Oceniana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 17 stycznia 2023 r. (poz. 469), tym samym po wyeliminowaniu zapisu „i wchodzi z dniem 1 stycznia 2023 roku”, wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Powiatu w Pleszewie

Zarząd Powiatu w Pleszewie