



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.” uchwały nr XIV/166/2019 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 18 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę nr XIV/166/2019 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §7 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.” uchwały nr XIV/166/2019 Rady Miasta Bolesławiec z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 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 „ustawą” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483), polegającym na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Mocą uchwały nr XIV/166/2019 Rada Miasta Bolesławiec określiła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. Analiza zapisów przedmiotowej uchwały, w świetle regulacji poprzednio obowiązującej (przyjętej uchwałą nr VI/31/11 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 lutego 2011 r., zmienionej uchwałą nr XIII/85/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r.), prowadzi do wniosku, że wysokość stawek uległa zmianie, tj. wzrosła, m.in. w §2 uchwały w zakresie stawek za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym lub zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) oraz stawek opłat za zajęcie pasa drogowego przez rzut poziomy urządzenia infrastruktury technicznej (§3 uchwały).

Z kolei zgodnie z §7 uchwały nr XIV/166/2019: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.”.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a za takie należy uznać regulacje przedmiotowej uchwały, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W przypadku uchwały nr XIV/166/2019 Rada Miasta Bolesławiec zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, okresu *vacatio legis*. Dla jego zachowania uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa

Dolnośląskiego najpóźniej w dniu 17 grudnia 2019 r., tak aby mogła obowiązywać od dnia 1 stycznia 2020 r., zgodnie z postanowieniami uchwały, co jednak nie nastąpiło, ponieważ uchwała podjęta została już po tym terminie. Tym samym uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Uchwała nr XIV/166/2019 Rady Miasta Bolesławiec, to akt normatywny, który określa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. W chwili obecnej potencjalni adresaci uchwały będą zobowiązani do ponoszenia opłat z tego tytułu w zwiększonym wymiarze niż w roku ubiegłym. Za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju kwestie z mocą wsteczną, w sytuacji gdy adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią, którą to możliwość gwarantuje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*, biegnący przed wejściem aktu w życie. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r. (sygn. akt II OSK 2439/14) wskazał, że zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, niemniej jednak „w wyjątkowych okolicznościach dopuszcza się pewne odstępstwa od powyższej zasady, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa (...). W omawianej sprawie nie bez znaczenia jest pozostająca do rozważenia kwestia korzystniejszej zmiany z punktu widzenia adresatów uchwały.”. Mając na uwadze powyższe należy wykluczyć możliwość zastosowania przewidzianego wyjątku w sytuacji, gdy uchwała wprowadza zapisy mniej korzystne dla jej adresatów.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 23 grudnia 2019 r. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności §7 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.” uchwały nr XIV/166/2019 powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 7 stycznia 2020 r.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu, który zwiększa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności §7 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.” uchwały nr XIV/166/2019, jako istotnie naruszającego prawo.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski