



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.192.1.2025.MF

Wrocław, 21 stycznia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r." uchwały Nr VII/65/24 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat na rok 2025 za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego, na sesji w dniu 20 grudnia 2024 r., podjęła uchwałę Nr VII/65/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat na rok 2025 za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego i na nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Powiatu Wrocławskiego uchwały stanowi art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251). Zgodnie z tym przepisem rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Obecnie obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2025 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2024 r. poz. 718) określa maksymalne stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Mocą uchwały Nr VII/65/24 ustalono wysokości opłat na rok 2025 za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu. Przy czym stawki określone w § 1 pkt 4 i pkt 7 uchwały zostały podwyższone w stosunku do wysokości opłat określonych w uchwale Nr XXXIV/397/23 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat na rok 2024 za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu. Zgodnie z uchwałą Nr VII/65/24 opłata za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony ma wynosić 492 zł, podczas gdy ta sama opłata określona uchwałą Nr XXXIV/397/23 wynosiła 467,40 zł. Z kolei opłata za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton ma wynosić, zgodnie z uchwałą Nr VII/65/24, 922,50 zł, podczas gdy ta sama opłata określona uchwałą Nr XXXIV/397/23 wynosiła 848,70 zł.

Podsumowując, mocą uchwały, ustalono nowe, wyższe stawki opłat za usuwanie części kategorii pojazdów, podnosząc te stawki. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy.

W tym miejscu wskazać należy, że podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty, jest zgodne z prawem pod warunkiem zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

Przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy powiatu do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *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.* Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy lokalnego należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wykazał w nim argumenty umożliwiające takie działanie. Zaznaczyć należy, że uzasadnienie skrócenia *vacatio legis* nie zostało wykazane ani w uzasadnieniu do uchwały, a także na etapie postępowania nadzorczego wobec uchwały.

Vacatio legis, to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by 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 (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (vide – wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*. Skutkiem naruszenia wywodzonego z Konstytucji RP obowiązku ustanawiania „odpowiedniego” *vacatio legis* jest sprzeczność danego przepisu z art. 2 Konstytucji RP, zaś skutkiem naruszenia przez akt wykonawczy powszechnie obowiązujących zasad szczególnych wyrażonych w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest sprzeczność danego przepisu z tym artykułem (zob. G. Wierczyński. Art. 4. W: Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Wolters Kluwer, 2016).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów (podwyższających) stawki opłat za usuwanie pojazdów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana uchwała rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków mieszkańców powiatu przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 grudnia 2024 r. (poz. 6644), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 4 weszła w życie bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, tzn. z dniem 14 stycznia 2025 r.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska