



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.130.2.2025.RK

Wrocław, 18 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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

§ 7. we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2025 r.” uchwały nr XV/187/25 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie ustalenia parkingów płatnych, opłat dodatkowych i stawek za parkowanie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, na sesji w dniu 19 maja 2025 r., podjęła uchwałę nr XV/187/25 w sprawie ustalenia parkingów płatnych, opłat dodatkowych i stawek za parkowanie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 maja 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2025 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 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 ze zm.), polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej.

Uchwała nr XV/187/25 podwyższa niektóre opłaty uregulowanych uprzednio w uchwale nr XLVI/533/21 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia parkingów płatnych, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania i nakłada na adresatów nowe obowiązki, mianowicie: Stawka osobowa za parkowanie na parkingach miejskich samochodu osobowego i busa do 9 miejsc – opłata za pierwszą godzinę wzrosła z 5 do 6 PLN, za drugą i trzecią godzinę do 5 PLN, za czwartą i każdą następną godzinę do 4 PLN. Uchwała wprowadza nowe opłaty w § 2 ust. 2 pkt 4: „Abonament mieszkańca w ramach programu pn. „Moja Szklarska Poręba” za jedno miejsce postojowe (jeden pojazd) dla samochodów osobowych:

- 95 PLN - opłata obowiązuje przy zakupie abonamentu od 1 czerwca do 30 listopada każdego roku
- 45 PLN - opłata obowiązuje przy zakupie abonamentu od 1 grudnia do 31 maja każdego roku. Termin ważności abonamentu bez względu na okres jego wykupienia upływa 31 maja każdego roku”.

§ 12. ust 1 z kolei wprowadza obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej w terminie 14 dni na rachunek bankowy wskazany w zawiadomieniu, podając numer rejestracyjny pojazdu oraz numer zawiadomienia.

Ponadto w Regulaminie parkingu przy ul. Turystycznej (za Netto), stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały nr XV/187/25 oraz w Regulaminie abonamentu mieszkańca w ramach programu pn. „Moja Szklarska Poręba”, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały nr XV/187/25, ustanowiono wobec adresatów uchwały nowe obowiązki.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłat nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca ona okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa. Uchwała została podjęta w dniu 19 maja 2025 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 21 maja 2025 r. (poz. 2576). Tymczasem, w myśl § 7 kwestionowanej uchwały, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 2025 r.

W tym miejscu wskazać należy, że jeżeli akt prawa miejscowego zawiera choć jeden przepis niekorzystny w swojej treści dla jego adresatów, to pomimo jednoczesnej obecności w takim akcie rozwiązań korzystnych

dla adresatów – zastosowanie znajduje zasada o niedopuszczalności skracania okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub ustanawiania mocy wstecznej wejścia w życie przepisów. W realiach badanej sprawy, okolicznością pozwalającą na zastosowanie mocy wstecznej wejścia w życie przepisów uchwały nie mogą więc być te jej przepisy, które wprowadzają wyższe opłaty za parkowanie lub nakładają inne nowe obowiązki.

Należy zauważyć, że 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 (zwanej dalej: ustawa). Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy 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, nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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 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 uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” dla takiego działania. Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu. Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, nadając uchwałę moc wsteczną, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Podkreślić jednakże należy, że ustalenie nowych obowiązków na adresatów uchwały oraz podwyższenie opłat z mocą wsteczną nie może nie naruszać zasad demokratycznego państwa prawnego. Tym samym nawet, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że

takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały, postanowienie o wejściu w życie uchwały przed dniem jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci uchwały, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe.

Należy wykluczyć możliwość wejścia w życie uchwały przed dniem jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdy nakłada na adresatów obowiązki, zwiększa obciążenia, pozbawia nabytych uprzednio uprawnień, czy ogranicza te uprawnienia. Takie działanie 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 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie: „z mocą obowiązująca od 1 czerwca 2025 roku” uchwały nr XV/187/25 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 19 maja 2025 r., jako istotnie naruszającego prawo.

W związku z opublikowaniem uchwały nr XV/187/25 w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 21 maja 2025 r. wskazuje się, że weszła ona w życie z upływem dnia 4 czerwca 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. 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

Anna Żabska