

Rada Miasta Czerwieńsk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały Rady Miasta Czerwieńsk nr VI/51/11 z dnia 29.06.2011 r.** w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego na terenie Gminy Czerwieńsk.

Uzasadnienie

W dniu 29.06.2011 r. Rada Miasta Czerwieńsk podjęła uchwałę nr VI/51/11 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego na terenie Gminy Czerwieńsk.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6.07.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 5 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.: Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 19) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli przejawia się w nadaniu na mocy badanego aktu zmienianej uchwały z dnia 27.04.2011 r., sygn. V/32/11 wstecznej mocy obowiązującej w sytuacji, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego stoją temu na przeszkodzie.

W §1 kwestionowanego aktu postanowiono, iż : „ W uchwale nr V/32/11 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 27.04.2011 r., sygn. V/32/11 w sprawie ustalenia cen

urzędowych za usługi transportu zbiorowego na terenie Gminy Czerwieńsk, treść §5 otrzymuje brzmienie: Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i ma również zastosowanie do usług przewozowych transportu publicznego świadczonych od 1 marca 2011.”.

Na skutek powyższej nowelizacji nadano zatem zmienianej uchwale z dnia 27.04.2011 r. wsteczną moc obowiązującą. W uzasadnieniu uchwały organ stanowiący argumentuje, iż zabieg powyższy znajduje swoje normatywne oparcie w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej jest możliwe, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W ocenie Rady Miasta za uznaniem, iż nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej nie stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego przemawia fakt, iż zmieniana uchwała przyznaje ulgi na bilety dla osób, które dotychczas korzystając z usług innego przewoźnika taką ulgę posiadały oraz zapłatę za wykonanie usługi dla przewoźnika, który usługi te świadczył od 1.03.2011 r. i wobec braku przedmiotowych zapisów zostałby pozbawiony należnych mu refundacji z budżetu Gminy.

Ze stanowiskiem Rady Miasta nie sposób się zgodzić.

Na wstępie zaakcentować należy, iż nadanie jakiegokolwiek aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej jest co do zasady niedopuszczalne. Powyższe wynika z faktu, iż adresaci norm prawnych w chwili, w której podejmowali określone zachowania nie znali wprowadzanych regulacji (i nie mogli ich znać albowiem jeszcze one nie istniały), stąd też nie mieli możliwości dostosowania swoich zachowań do oczekiwań lokalnego prawodawcy. W każdym państwie prawa formułowanie określonych wytycznych w zakresie postępowania co do zdarzeń z przeszłości musi zatem uznane być za niedopuszczalne. W obowiązującym krajowym porządku prawnym zakaz retroakcji został podniesiony do rangi zasady konstytucyjnej, którą Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (*vide* wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39). Zakaz powyższy nie ma jednak charakteru bezwzględного i bezwarunkowego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się bowiem, iż odstępstwo od reguły nieretroakcji można dopuścić wtedy, gdy "jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (*vide* np. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), "a jednocześnie realizacja

tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa" (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Wytyczne Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności retroakcji znalazły swoją emanację w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej możliwe jest tylko wówczas, gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Lokalny prawodawca uzasadniając swoją decyzję argumentuje, iż zmieniana uchwała przyznaje ulgi pasażerom oraz umożliwia wypłacenie dofinansowania z budżetu przewoźnikowi. Umyka jednak uwadze Rady fakt, iż o tym, czy określony akt jest zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego czy też nie, rozstrzyga całokształt jego uregulowań, a nie tylko poszczególne przepisy. Kluczowym pytaniem jest zatem, czy ustalanie cen urzędowych (a taka jest przecież istota uchwały nr V/32/11) z mocą wsteczną można uznać za dopuszczalne w państwie prawa. W ocenie organu nadzoru działanie takie nie jest możliwe. Zauważyć należy bowiem, iż ceny urzędowe są instrumentem regulowania nieprzekraczalnego poziomu cen obowiązującego wszystkich przewoźników (również prywatnych) świadczących usługi na terenie gminy w ramach komunikacji miejskiej zdefiniowanej przez art. 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Wprowadzając urzędowo limitowane ceny organ stanowiący dokonuje zatem silnej ingerencji w reguły świadczenia usług przewozowych poprzez pozbawienie przewoźników możliwości określenia cen na poziomie wyższym niż wskazany w uchwale. Podstawową konsekwencją przyjęcia cen urzędowych jest więc ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określania wysokości opłaty za świadczoną usługę przewozu. Fakt wprowadzenia ulg dla pasażerów w żaden sposób nie kompensuje tego, iż podstawą funkcją i celem aktu prawa miejscowego podejmowanego na podstawie art. 8 ustawy o cenach jest nałożenie na przewoźników zakazu ustanawiania cen ponad limit określony przez lokalnego prawodawcę.

Powyższe potwierdza zatem tezę, iż nadanie uchwale nr V/32/11 wstecznej mocy obowiązującej naruszyło konstytucyjny wzorzec demokratycznego państwa prawa.

Na marginesie odnotować należy również, iż analiza zapisów kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada Miasta popada w niej w swoistą sprzeczność. Z jednej strony argumentuje bowiem, iż koniecznym jest nadanie zmienianej uchwale wstecznej mocy

obowiązującej, a następnie czyni w §3 uchwały zmieniającej zapis, iż nowelizacja wejdzie w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. Zabieg taki jest całkowicie niezrozumiały. Rada decydując się na przełamanie zasady nieretroakcji winna bowiem dążyć do tego, aby przepisy wprowadzające taką regulację jak najszybciej weszły w życie, i co za tym idzie – możliwie maksymalnie ograniczały zakres niepewności co do sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli zatem w ocenie Rady koniecznym było uchwalenie przepisu o wstecznej mocy obowiązującej, to powinna ona konsekwentnie dążyć do jak najszybszego jego włączenia do porządku prawnego, a tym samym postanowić o wejściu w życie uchwały nowelizującej z dniem ogłoszenia.

Zakwestionowanie badanej uchwały poza wyżej omówioną przyczyną posiada swoje oparcie w jeszcze jednym fakcie. Otóż zauważyć należy, iż uchwała nr V/32/11 weszła w życie na zasadach ogólnych, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. Z chwilą nabrania mocy obowiązującej (16.06.2011 r.) adresaci norm w niej wysłowionych wiedzieli zatem, iż nie dotyczy ona żadnych zdarzeń sprzed tej daty. Zmiana po kilku miesiącach stanowiska Rady i rozciągnięcie skutków uchwały na zdarzenia sprzed daty jej uchwalenia i ogłoszenia podważa zatem zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, które niekonsekwentnie i w sposób zaskakujący adresatów norm, kształtują ich sytuację prawną. Wprawdzie w pierwotnej wersji uchwały nr V/32/11 istniał zapis o jej wstecznym obowiązywaniu, ale jego treść została unieważniona rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody. Jeżeli zatem lokalny prawodawca nie zgadzał się z tą oceną, to winien był zaskarżyć decyzję organu nadzoru, o czym został w treści rozstrzygnięcia pouczony. Nie czyniąc tego Rada sprawiła, iż akt nadzoru się uprawomocnił, stąd też niniejsze rozstrzygnięcie stanowi w istocie podtrzymanie przez organ nadzoru już wcześniej wyrażonego stanowiska.

Mając w polu widzenia powyższe orzeczono jak sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Świrepa
Wicewojewoda Lubuski

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Sławomir Dudziak