



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 września 2024 r.

Poz. 4779

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.180.2.2024.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 września 2024 r.

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

uchwały nr IV/44/2024 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie pozbawienia odcinka drogi powiatowej nr 1237D w miejscowości Ścinawa kategorii drogi powiatowej.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr IV/44/2024 w sprawie pozbawienia odcinka drogi powiatowej nr 1237D w miejscowości Ścinawa kategorii drogi powiatowej, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z § 143 oraz § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na ustanowieniu norm prawnych z naruszeniem konstytucyjnej zasady precyzyjnej legislacji, zawierających wewnętrznie sprzeczne regulacje.

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. podjęła, w oparciu o art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320; zwanej dalej: ustawą) uchwałę w sprawie pozbawienia odcinka drogi powiatowej nr 1237D w miejscowości Ścinawa kategorii drogi powiatowej. W § 1 uchwały postanowiono o pozbawieniu kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej nr 1237D w miejscowości Ścinawa o długości 1720 m (działki: nr 546/1 - powierzchnia 0,2943 ha, nr 364 - powierzchnia 0,2482 ha, nr 363/1 - powierzchnia 0,0318 ha, nr 206 - powierzchnia 0,4593 ha, nr 199/4 - powierzchnia 0,3298 ha, nr 199/2 - powierzchnia 0,8663 ha, nr 466/1 - powierzchnia 0,3824 ha, obręb 2 miasta Ścinawa), określonego na mapie poglądowej, stanowiącej załącznik do uchwały. Natomiast na załączniku do uchwały oprócz działki: nr 546/1 - powierzchnia 0,2943 ha, nr 364 - powierzchnia 0,2482 ha, nr 363/1 - powierzchnia 0,0318 ha, nr 206 - powierzchnia 0,4593 ha, nr 199/4 - powierzchnia 0,3298 ha, nr 199/2 - powierzchnia 0,8663 ha, nr 466/1 - powierzchnia 0,3824 ha, obręb 2 miasta Ścinawa, wskazana została działka nr 282, jako działka będąca elementem kaskadowego pozbawienia kategorii drogi powiatowej. Ponadto wskazać również należy na rozbieżność w treści uchwały, wskazującej na działkę nr 199/2 o powierzchni 0,8663 ha wobec legendy do załącznika graficznego do uchwały, w którym wskazano na działkę nr 199/1.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem normatywnym określającym prawa i obowiązki jej adresatów. W związku z charakterem uchwały powinna się ona charakteryzować zasadą precyzyjnej legislacji tak by jej adresat był świadomy pożądaných uchwał

postaw. Adresatem uchwały jest każdy użytkownik drogi, w tym m.in. gmina, tu: Gmina Ścinawa, ponieważ w świetle art. 10 ust. 5c ustawy odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Dla dróg gminnych zarządcą dróg jest, w świetle art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Uchwała, nadająca z mocy prawa, kategorię drogi gminnej, ma również abstrakcyjny charakter w związku z jej wielokrotnym stosowaniem.

Organ nadzoru w piśmie z dnia 12 września 2024 r. wystąpił o wyjaśnienie niezgodności załącznika do uchwały z treścią uchwały. Podkreślić w tym miejscu należy, że to treść uchwały ustanawia normatywne regulacje. Brak ujęcia w treści uchwały działki nr 252, oznaczonej wyłącznie na załączniku graficznym, jako części kaskadowego pozbawiania kategorii drogi powiatowej, czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną i sprzeczną.

Przewodnicząca Rady Powiatu Lubińskiego, w piśmie z dnia 18 września 2024 r., potwierdziła niespójność pomiędzy treścią § 1 uchwały nr IV/44/2024 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 29 sierpnia 2024 r. a załącznikiem do uchwały.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Skoro uchwała jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, należy wskazać, że zgodnie z treścią § 6 przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. Przepis § 6, zgodnie z treścią § 143, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn.. akt III SA/WR 568/11) wskazał, cyt.: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”

W rozważaniach zawartych w wyroku z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt k.p. 3/09 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa

i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji."

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu, którego nieostrość, czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich normy wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle, ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji, lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. Uchwała, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.)...", które muszą odpowiadać opisanym wyżej zasadom konstytucyjnym, mieścić się w ramach udzielonego upoważnienia i spełniać wymóg dostatecznej określoności.

W związku z zastosowaniem przez Radę Powiatu Lubińskiego kaskadowego trybu pozbawiania kategorii dróg powiatowych organ nadzoru uznał za celowe stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
Maciej Awizeń