



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 8026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.200.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

orzekam

nieważność § 4 ust. 1 uchwały nr LVIII/319/2022 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 29 września 2022 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej nr 2165P na odcinku ulic Armii Poznań oraz Jana Pawła II położonych na terenie miasta Witkowa - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Powiatu Gnieźnieńskiego podjęła uchwałę nr LVIII/319/2022 w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej nr 2165P na odcinku ulic Armii Poznań oraz Jana Pawła II położonych na terenie miasta Witkowa, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz 1526), w związku z art. 6a ust. 2 i art. 10 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1693)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 października 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej, uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), radzie powiatu przysługuje na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.), pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii jest aktem prawa miejscowego. Jest ona bowiem aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne.

W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r.

poz. 1461), dalej jako "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych". Jak stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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. Oznacza to, że rada powiatu jest uprawniona do określenia daty wejścia w życie uchwały na dzień inny niż 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Zatem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd (wyrok WSA w Łodzi z 3 grudnia 2020 r., I SA/Łd 394/20, CBOSA).

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały rada postanowiła: "1. Uchwała wchodzi w życie z upływem 14 dni od daty jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. 2. Uchwała nabiera mocy obowiązującej w terminie wynikającym z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (op. cit.)".

W ocenie organu nadzoru, § 4 uchwały w zakresie w jakim określa różne daty wejścia w życie i uzyskania mocy obowiązującej uchwały budzi nie tylko wątpliwości interpretacyjne, ale wprowadza też w błąd adresatów uchwały. Z treści przepisu o wejściu w życie uchwały powinno jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Tymczasem z § 4 uchwały można wyczytać dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (ust. 1) i drugą - według której nabiera ona mocy obowiązującej "w terminie wynikającym z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych" (ust. 2) – tj. 1 stycznia 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, pojęcia "wejście uchwały w życie" i "nabranie mocy obowiązującej" są tożsame, a zatem dzień wejścia w życie uchwały i uzyskanie mocy obowiązującej powinny odnosić się do tego samego dnia.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... -... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Oceniana uchwała - jako akt prawa miejscowego - podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 października 2022 r. pod pozycją 7060, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Mając powyższe na uwadze, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały. Uchwała wejdzie w życie w terminie wynikającym z treści art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych – tj. 1 stycznia 2023 r.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Gnieźnieńskiego

Zarząd Powiatu Gnieźnieńskiego