



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 8029

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.201.2022.3

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/320/2022 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia do kategorii drogi powiatowej dotychczasowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 260 Gniezno - Witkowo - Wólka w miejscowości Witkowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Powiatu Gnieźnieńskiego podjęła uchwałę nr LVIII/320/2022 w sprawie zaliczenia do kategorii drogi powiatowej dotychczasowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 260 Gniezno - Witkowo - Wólka w miejscowości Witkowo, 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. 2-3 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 zaliczeniu dotychczasowego odcinka drogi wojewódzkiej do kategorii drogi powiatowej 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 życia 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 7061, 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