



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3117

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.82.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązywania od dnia” uchwały nr LII/501/24 Rady Gminy Babiak z dnia 16 lutego 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2024 r. Rada Gminy Babiak podjęła uchwałę nr LII/501/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18. ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 2 oraz 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 poz. 645 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 lutego 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko 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 (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

W § 4 uchwały zapisano: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2025 r.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by jej adresat wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, stwierdzono, że „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

Powyższe 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), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W konsekwencji z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, wskazując w sposób jasny, czytelny i precyzyjny czas, od którego adresaci norm w nim zawartych będą nim związani i winni je stosować.

Powyższego wymogu nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można bowiem dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i drugą - według której obowiązuje ona od dnia 1 stycznia 2025 r.

Podnieść należy, iż w myśl § 45 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP 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. ...)”.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, stwierdzono: „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości”.

Zdaniem organu nadzoru z przedmiotowej uchwały wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 stycznia 2025 r. Powyższe pozostaje w zgodzie z art. 10 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), stanowiącym, że „Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego”. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”. Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 ZTP w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów.

Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega obligatoryjnemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym, co wynika z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. W związku z publikacją ww. uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą organu stanowiącego wynikającą z treści § 4 przedmiotowej uchwały oraz treścią art. 10 ust. 3 zdanie drugie ustawy

o drogach publicznych, dla uporządkowania terminu wejścia w życie przedmiotowego aktu oraz jego dalszego funkcjonowania w obrocie prawnym koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązywania od dnia”.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Babiak

Wójt Gminy Babiak