



Poznań, 2 maja 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.2.7.2023.1

WSKAZANIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

wskazuję na nieistotne naruszenie prawa

w uchwale nr LXXXI/1467/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XLV/469/IV/2004 z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXXI/1467/VIII/2023 zmieniającą uchwałę nr XLV/469/IV/2004 z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 grudnia 2013 r., IV SA/Po 878/13, CBOSA: „upoważnienie organu do zmiany lub uchylenia uchwały własnej stanowi każdorazowo pochodną upoważnienia do podjęcia danej uchwały. Innymi słowy, organ wyposażony

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

przez ustawodawcę w kompetencję do uchwalenia określonej uchwały jest na tej samej podstawie równocześnie upoważniony do jej późniejszej zmiany lub uchylenia".

Mocą § 1 uchwały nr LXXXI/1467/VIII/2023 z dnia 28 marca 2023 r. Rada Miasta Poznania postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale nr XLV/469/IV/2004 z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania.

W przedmiotowej sprawie znaczenie mają następujące okoliczności: tekst jednolity uchwały nr XLV/469/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 25 maja 2004 r. sporządzono w dniu 5 lutego 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 1398). W dniu 27 marca 2018 r. Rada Miasta Poznania uchwałą nr LXIV/1182/VII/2018 ww. uchwałę zmieniła (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2938), a rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-I.4131.1.150.2018.16 Wojewoda Wielkopolski w dniu 27 kwietnia 2018 r. orzekł o jej częściowej nieważności (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 4018).

Uchwała nr XLV/469/IV/2004 była następnie nowelizowana uchwałami Rady Miasta Poznania:

- nr XIX/334/VIII/2019 z dnia 19 listopada 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 10090),
- nr XXII/397/VIII/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 1291),
- nr XXVIII/498/VIII/2020 z dnia 19 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 4323),
- nr XXXVII/656/VIII/2020 z dnia 3 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8424),
- nr XLIV/771/VIII/2021 z dnia 30 marca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2822),
- nr XLVII/858/VIII/2021 z dnia 1 czerwca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 4692),
- nr LIII/992/VIII/2021 z dnia 19 października 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 7962).

W świetle § 129 „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”, „Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane”. Ponadto w świetle § 82 ZTP "Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów".

Z kolei jak stanowi § 84 ZTP „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”.

Zacytowane przepisy na podstawie § 143 ZTP mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

W przepisie § 84 ZTP wyliczono sytuacje, w których zasadnym jest zrezygnowanie z opracowywania nowelizacji dotychczasowej uchwały na rzecz opracowania nowej uchwały. Zgodnie z tym przepisem należy tak zrobić, gdy:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

- zmiany wprowadzane w uchwale miałyby być liczne,
- zmiany wprowadzane w uchwale miałyby naruszać jej konstrukcję,
- zmiany wprowadzane w uchwale miałyby naruszać jej spójność,
- uchwała była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana (por. G. Wierczyński [w:] Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016 r., LEX).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zmiany wprowadzane do uchwały, zwłaszcza gdy jest ich wiele (tzn. gdy dana uchwała była już wielokrotnie nowelizowana) mogą powodować niepożądane następstwa, tj. mogą uczynić nowelizowaną uchwałę nieprzejrzystą i nieczytelną, a w konsekwencji bardzo utrudnić korzystanie z niej, ponieważ przepisy składające się na jej aktualny tekst mogą znajdować się w różnych uchwałach, wydanych w różnym czasie. Ponadto mogą także, co jest bardzo istotne, naruszać spójność uchwały, wprowadzać do niej przepisy, które nie są należycie zharmonizowane z innymi przepisami, naruszać funkcjonowanie pierwotnie inaczej obmyślonych instytucji, utrudnić interpretację znowelizowanej uchwały przez to, że wprowadzi się do niej przepisy o innym niż pozostałe uzasadnieniu aksjologicznym (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2021 r., str. 167).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której – w ocenie organu nadzoru - zachodzi powinność opracowania przez Radę Miasta Poznania nowej uchwały w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania z uwagi, iż uchwała nr XLV/469/IV/2004 z dnia 25 maja 2004 r. była nie tylko wielokrotnie nowelizowana, ale także zmianie uległy przepisy prawa, stanowiące podstawę jej wydania.

Organ nadzoru ma oczywiście na uwadze, że problematyczne może być ustalenie, co oznacza użyte przez prawodawcę sformułowanie „wielokrotnie nowelizowana”. Nie sposób bowiem jednoznacznie przyjąć przy jakiej ilości konieczne jest już opracowanie projektu nowej uchwały, zamiast dokonania jej nowelizacji (por. M. M. Dębska [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2013 r., LEX). Ponadto wskazać należy, że przesłanka opracowania nowej uchwały, jaką jest to, że uchwała była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, ma charakter ocenny (por. D. Szafrński, W. Białończyk, A. Bielecki, Ł. Kasiak, J. Piecha, Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, 2016 r., legalis).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że podstawę prawną uchwały w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania stanowią przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645), do której z dniem 21 września 2022 r., mocą art. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768), wprowadzono liczne zmiany.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na art. 16 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461),

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w świetle którego „Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego”.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane powyżej uchybienia nie stanowią jednak podstawy do stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały, wobec czego organ nadzoru ograniczył się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Niniejsze wskazanie nadzorcze nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oraz zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Łukasz Krysztofiak
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117