



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 09 października 2023 r.

Poz. 6189

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 85/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/327/23 Rady Gminy Kowal z dnia 30 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Kowal podjęła uchwałę nr XLVI/327/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 września 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 27 września 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.40.2023 KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójta Gminy Kowal w piśmie z dnia 3 października 2023 r., znak: OŚ.7242.01.2023 zwrócił się z prośbą „(...) o wydłużenie terminu na ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii w terminie do dnia 10 października 2023 r.” Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru dokonał analizy trzech uchwał Rady Gminy Kowal:

- uchwały nr XXVIII/170/17 Rady Gminy Kowal z dnia 26 lipca 2017 r. (Dz.U.Woj.Kuj-Pom z 2017 r. poz. 3157) w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – gdzie mocą § 1 Rada określiła przystanki komunikacyjne na terenie Gminy Kowal, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kowal, udostępnione dla operatorów publicznego transportu zbiorowego i przewoźników uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, w brzmieniu załącznika nr 1 do uchwały; mocą § 2 Rada udostępniła operatorom publicznego transportu zbiorowego i przewoźnikom uprawnionym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, możliwość korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kowal, na warunkach i zasadach określonych w Regulaminie korzystania z przystanków komunikacyjnych, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały;
- uchwały nr XLII/274/23 Rady Gminy Kowal z dnia 27 lutego 2023 r. (Dz.U.Woj.Kuj.-Pom. z 2023 r., poz. 1582) zmieniającej uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków – mocą jej § 1 Rada dokonała zmiany § 1 uchwały nr XXVIII/170/17 z dnia 26 lipca 2017 r. nadając nowe brzmienie Załącznika nr 1 do uchwały;

- uchwały nr XLVI/327/23 Rady Gminy Kowal z dnia 30 sierpnia 2023 r. (Dz.U.Woj.Kuj.-Pom. z 2023 r. poz. 5445) zmieniającej uchwałę nr XLII/274/23 Rady Gminy Kowal z dnia 27 lutego 2023 r. nadając nowe brzmienie Załącznika nr 1 do uchwały;

W pierwszej kolejności organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Kowal, podejmując uchwałę zobligowana jest do stosowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanych dalej „Zasadami”. Stosownie do brzmienia § 90 w związku z § 141 oraz § 143 Zasad, zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niej zmiany - tekst zmieniony.

W nawiązaniu do powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że uchwałą nr XLII/274/23 z dnia 27 lutego 2023 r. Rada dokonała zmiany uchwały nr XXVIII/170/17 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, konkretnie załącznika nr 1 do uchwały, który otrzymał brzmienie zgodne z załącznikiem nr 1 do uchwały nr XLII/274/23. Zatem każda kolejna zmiana dokonana przez lokalnego prawodawcę powinna wprowadzać zmianę w uchwale pierwotnej, w przedmiotowym przypadku w uchwale nr XXVIII/170/17 Rady Gminy Kowal z dnia 26 lipca 2017 r. Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada mocą kwestionowanej uchwały nr XLVI/327/23 z dnia 30 sierpnia 2023 r. dokonała zmiany uchwały zmieniającej, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażonym w wyroku z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12 (publ. LEX nr 1252622) „ (...) w obowiązujących przepisach dokonuje się zmian w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie, ponieważ przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują”.

Wskazać należy również, że naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do istotnych problemów związanych ze stosowaniem prawa, w tym z jego interpretacją i zrozumieniem. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 (publ. Dz. U. z 2002 r., Nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że „ (...) przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem ww. przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”.

W kontekście badanej uchwały zasadnym jest powołanie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4798/21 (publ. LEX nr 3334563), w którym Sąd stwierdził, że „Nie można (...) wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa. Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (...) Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32)”.

Mając na względzie powyższe, Rada Gminy Kowal podejmując uchwałę nr XLVI/327/23 z dnia 30 sierpnia 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Kowal oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków w sposób istotny naruszyła powołane wyżej przepisy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz