



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 712

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 1/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 25 stycznia 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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2. uchwały nr XLII/438/2023 Rady Gminy Fabianki z dnia 19 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2023 r. Rada Gminy Fabianki podjęła uchwałę nr XLII/438/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 27 grudnia 2023 r. Zawiadomieniem 10 stycznia 2024 r., znak: WNK.DW.IV.4131.3.2024.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Gmina Fabianki w wyznaczonym terminie nie ustosunkowała się do stwierdzeń zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy 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 2023 r. poz. 2778). Stosownie do brzmienia art. 15 ust. 2 tej ustawy „Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego”. Z kolei w myśl art. 15 ust. 1 pkt 6 cytowanej ustawy „organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega (...) na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów”.

Mocą § 1 uchwały Rada Gminy Fabianki przyjęła: „W uchwale Nr X/76/2011 Rady Gminy Fabianki z dnia 23 września 2011 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. Nr 241, poz. 2250) zmienionej uchwałą Nr XXI/152/2012 z dnia 14 grudnia 2012 r. (...), uchwałą Nr XVIII/135/2016 z dnia 25 października 2016 r. (...) zmieniona uchwałą Nr XXI/193/2017 Rady Gminy Fabianki z dnia 31 stycznia 2017 r. zmieniona uchwałą Nr II/23/2018 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (...) wprowadza się następującą zmianę: załącznik Nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej uchwały”. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że „Zmiana uchwały podyktowana jest zmianą załącznika do uchwały poprzez wprowadzenie przystanku przy drodze gminnej Nr 192024C w miejscowości Bogucin oraz przy drodze gminnej Nr 190280C w miejscowości Chełmica Duża (...)”. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Fabianki uprawniona była do podjęcia uchwały zmieniającej uchwałę Nr X/76/2011 z dnia

23 września 2011 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (§ 1 uchwały).

Z analizy treści badanej uchwały nie można jednak, w ocenie organu nadzoru w sposób jednoznaczny ustalić, jaka była intencja prawodawcy lokalnego w przedmiocie wprowadzenia postanowień § 2 do uchwały. Zgodnie z jego brzmieniem „W uchwale Nr II/23/2018 Rady Gminy Fabianki z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów wprowadza się następującą zmianę: załącznik Nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej uchwały”. Po pierwsze organ nadzoru wskazuje, że powołana w tym przepisie uchwała Nr II/23/2018 jest przede wszystkim uchwałą zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a nie pierwotną uchwałą. Wobec tego błędnie określony został tytuł uchwały. Po drugie, jak wynika z § 1 uchwały, zmieniana uchwała pierwotna, tj. Nr X/76/2011 Rady Gminy Fabianki z dnia 23 września 2011 r. uwzględnia już zmiany wprowadzone uchwałą Nr II/23/2018. Po trzecie prawodawca lokalny powołuje się w § 2 uchwały, na ten sam załącznik, o którym mowa w § 1 uchwały. Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru bez podstawy prawnej było wprowadzenie postanowień § 2 uchwały. Przyjmując bowiem, że pomimo regulacji przewidzianych § 1 uchwały, wolą prawodawcy lokalnego była także zmiana uchwały nr II/23/2018 Rady Gminy Fabianki z dnia 4 grudnia 2018 r., zauważyć należy, że podejmując uchwałę zmieniającą Rada zobligowana była 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. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 ust. 1 Zasad przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12 „(...) 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. 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.

Stosownie do brzmienia art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne(...)”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Mając na względzie powyższe, Rada Gminy Fabianki podejmując w dniu 19 grudnia 2023 r. uchwałę nr XLII/438/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem jest Gmina Fabianki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, w sposób istotny naruszyła w § 2 powołane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że uchwała pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-
Pomorski

Michał Sztybel