



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.245.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 821/LXV/24 Rady Miasta Żory z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 189/XII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r., w części określonej w § 2 i § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 821/LXV/24 w sprawie zmiany uchwały nr 189/XII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Organ nadzoru stwierdza, że § 2 uchwały zmieniającej, nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Pozostałe zapisy uchwały nr 189/XII/19 Rady Miasta Żory z dnia 31 października 2019 r. nie ulegają zmianie*. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. Tym samym należy stwierdzić, że Rada przepisem § 2 uchwały nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych do czego była uprawniona i zobowiązana. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny.

W § 3 uchwały Rada przyjęła, że: *Uchyla się uchwałę nr 655/LI/23 Rady Miasta Żory z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 189/VII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r.*

W opinii organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego ww. uchwałę tj. przepisy zmieniające uchwałę nr 189/VII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r., czym istotnie naruszyła prawo.

Uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter

czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do aktów prawa miejscowego (w tym stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających – po dniu ich wejścia w życie – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwały zmieniającej – określonej w § 3 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie zasad prawidłowej legislacji w zakresie redakcji tytułu i przepisu § 1 uchwały. Rada przyjęła uchwałę w sprawie *zmiany uchwały nr 189/XII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r.* Jednakże ani w tytule uchwały ani w treści jej § 1 nie wskazano tytułu aktu podlegającego nowelizacji. Zatem należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i jest niezgodna z zasadami techniki prawodawczej określonymi w § 85 ust. 1 i ust. 2 i § 129 w zw. z § 143 ZTP. Z przepisów tych – stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego – wynika, że: W tytule uchwały zmieniającej określenie przedmiotu uchwały rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniająca uchwałę w sprawie”, pomijając nazwę organu, który podjął uchwałę zmienianą, i datę podjęcia tej uchwały, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona uchwała zmieniana i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. Przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Pierwszemu paragrafowi uchwały zmieniającej nadaje się brzmienie: „W uchwale (tytuł uchwały) wprowadza się następujące zmiany:”. Uchybienie to, jakkolwiek wpływa na komunikatywność tekstu prawnego, nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 821/LXV/24 Rady Miasta Żory z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 189/XII/19 Rady Miasta Żory z 31 października 2019 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz