



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1008.2021

Katowice, dnia 5 listopada 2021 r.

Rada Gminy Lelów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/246/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 września 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w części określonej w § 2 pkt 2 i 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2021 r. Rada Gminy Lelów przyjęła uchwałę Nr XXXVII/246/2021 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1371).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2021 r.

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

W § 2 uchwały Rada przyjęła, iż:

Tracą moc:

1) uchwała Nr XXVIII/194/2012 Rady Gminy Lelów z dnia 27 września 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2012 r. poz. 5241);

2) uchwała Nr X/78/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 29 lipca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 5494);

3) uchwała nr XII/92/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 28 października 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 7366).

W opinii organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę Nr X/78/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 29 lipca 2019 r. oraz uchwałę nr XII/92/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 28 października 2019 r. – tj. przepisy zmieniające uchwałę Nr XXVIII/194/2012

Rady Gminy Lelów z dnia 27 września 2012 r., czym istotnie naruszyła prawo. Uchylenie bowiem uchwał nowelizujących 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 uwzględni 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 § 141 i § 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), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad. 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, a tym bardziej po uchyleniu uchwały pierwotnej, którą zmieniały - 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).

Mając powyższe na uwadze, uchylenie uchwały Nr X/78/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 29 lipca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich oraz uchwały nr XII/92/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 28 października 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przystanków

komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich należy uznać za niedopuszczalne. Mocą ww. uchwał dokonano zmiany uchwały XXVIII/194/2012 Rady Gminy Lelów z dnia 27 września 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z nich (uchwała pierwotna). Tym samym uchwała Nr X/78/2019 oraz uchwała XII/92/2019 "skonsumowały się" w dniu ich wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku - uchylać uchwałę Nr XXVIII/194/2012 w brzmieniu uwzględniającym dokonane nowelizacje.

Dokonanie mocą przedmiotowej uchylenia uchwał zmieniających - określonych w § 2 pkt 2 i 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 złączonych 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.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).*

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej w *petitum* części uchwały.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/246/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 września 2021 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Lelów oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego