



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.369.2022

Katowice, dnia 21 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Olsztynie

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 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/293/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, w całości, 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 15 marca 2022 r. Rada Miejska w Olsztynie przyjęła uchwałę Nr XXIV/293/22 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

W analizowanej sprawie, należy zwrócić uwagę na trzy uchwały Rady, tj.

1. uchwałę Nr XIX/247/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, dalej jako „uchwała Nr XIX/247/21” – mocą której Rada przyjęła m. in.:

- *Wykaz przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Olsztyn, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr XIX/247/21,*
- *Lokalizację przystanków komunikacyjnych - stanowiący załącznik nr 2 do uchwały Nr XIX/247/21,*
- *Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały Nr XIX/247/21;*

2. uchwałę Nr XX/259/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 28 września 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie

drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, dalej jako „uchwała Nr XX/259/21” – mocą której Rada dokonała zmiany uchwały Nr XIX/247/21, m.in. w:

- *Wykazie przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Olsztyn* zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr XX/259/21,
- *Lokalizacji przystanków komunikacyjnych*, zgodnie z załącznikiem Nr 2 do uchwały Nr XX/259/21,
- *Regulaminie korzystania z przystanków komunikacyjnych, których zarządzającym jest Gmina Olsztyn*, zgodnie z załącznikiem Nr 3 do uchwały Nr XX/259/21;

3. niniejszą uchwałą Nr XXIV/293/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, mocą której Rada dokonała zmiany uchwały Nr XX/259/21, tj.:

- załącznika nr 1 do uchwały Nr XX/259/21 - *Wykaz przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn*, który otrzymał „nową treść”, stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały,
- załącznika nr 2 do uchwały Nr XX/259/21 - *Lokalizacja przystanków komunikacyjnych* który otrzymał „nową treść”, stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej uchwały;

Z powyższego wynika, że Rada mocą kwestionowanej uchwały Nr XXIV/293/22 dokonała zmiany uchwały zmieniającej (tj. uchwały Nr XX/259/21), co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *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. Załasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Należy również podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, CBOSA), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących 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 określonych zmian normatywnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego 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. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. „skonsumowaniu”. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa, ponieważ jego treść zostaje zaimplementowana do tekstu aktu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: *to nie*

przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumpcji, lecz przepis nim zmieniony.

Skoro zatem przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne inne przepisy zmieniające, a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, chcąc ponownie uregulować określoną materię, powinien znowelizować pierwotny tekst uchwały. Nie jest bowiem możliwe wywarcie skutku w postaci zmiany aktu pierwotnego poprzez zmianę uchwały zmieniającej, która utraciła swoją moc z momentem dokonania zmiany. Z powyższych powodów jej zmiana - dokonana po dniu jej wejścia w życie - jest, w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP, niedopuszczalna.

Wskazania wymaga również, 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), do aktów prawa miejscowego 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).*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że uchwałą Nr XX/259/21 Rada dokonała zmiany uchwały Nr XIX/247/21 – m.in. załącznika nr 1, 2 i 3 do uchwały Nr XIX/247/21, które otrzymały brzmienie zgodne z załącznikami odpowiednio nr 1, 2 i 3 do uchwały Nr XX/259/21. Tym samym uchwałą Nr XX/259/21 "skonsumowała się" w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. zmieniać uchwałę Nr XIX/247/21 w brzmieniu uwzględniającym dokonaną nowelizację. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dokonanie mocą przedmiotowej uchwały zmiany uchwały zmieniającej (tj. aktu jednorazowego) stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej uchybienie należy uznać za istotne naruszenia prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. 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 aktu 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).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na inne uchybienia w przedmiotowej uchwale.

Do analizowanej uchwały, poza wyżej wskazanymi załącznikami nr 1 i 2, dołączono również "Załącznik Nr 3 do uchwały Nr XXIV/293/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r.", choć w treści uchwała takiego załącznika nie przewiduje. Organ nadzoru stwierdza, iż takim działaniem naruszono w istotny sposób powyższą wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP zasadę poprawnej legislacji. W przypadku zastosowania formy załącznika do uchwały, przynajmniej jeden przepis merytoryczny tej uchwały powinien zawierać odesłanie do postanowień zawartych w załączniku. Tylko wówczas taki "załącznik" będzie stanowił integralną część uchwały. Poprawność legislacyjna to stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).* Niewątpliwie zatem z zasady poprawności legislacyjnej, wymagającej stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów jego tworzenia, wynika konieczność niedopuszczenia do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niewypełnione treścią normatywną.

Ponadto należy wskazać, że organ stanowiący gminy, dokonując zmiany w akcie prawa miejscowego, powinien stosować zasady wynikające z § 85 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany, pierwszemu paragrafowi uchwały zmieniającej nadaje się brzmienie "W uchwale (tytuł uchwały) wprowadza się następujące zmiany:". Jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu uchwały, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: "W uchwale ... (tytuł uchwały) § ... otrzymuje brzmienie: ..." albo "W uchwale ... (tytuł uchwały) w § otrzymuje brzmienie: ...", a jeżeli zmienia się treść lub brzmienie więcej niż jednego przepisu w paragrafie uchwały, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: "W uchwale... (tytuł uchwały) w §.....". Ponadto z § 94 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej wynika, iż zmiany dokonywane uchwałą zmieniającą ujmują się w jeden paragraf tej uchwały. Każdy nowelizowany paragraf ujmują się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym paragrafie wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmują się w oddzielnej literze, a w przypadku wprowadzenia zmian w jednostkach redakcyjnych następnego niższego stopnia - w oddzielnym tiret, a w razie potrzeby - również w oddzielnym podwójnym tiret.

Mając na uwadze powyższe zasady, należy wskazać, że Rada dokonane mocą niniejszej uchwały zmiany powinna ująć w jej jednym paragrafie, ujmując każdy nowelizowany załącznik w oddzielny punkt. Wskazany paragraf uchwały winien brzmieć: „W uchwale (tu Rada powinna podać pełny tytuł uchwały zmienianej) wprowadza się następujące zmiany:”. Kolejno w punktach Rada powinna wskazać: ”załącznik nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały”, itd.

Treść przyjętej przez Radę uchwały nie spełnia wyżej opisanych zasad, w szczególności Rada nie wskazała tytułu ani daty podjęcia uchwały zmienianej, a wyłącznie jej numer. Powyższe nie spełnia zasady określoności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

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 XXIV/293/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych w transporcie drogowym, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Olsztyn oraz ustalenia stawki opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych - w całości, 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, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego