



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 4550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.13.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 uchwały nr LV/714/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/171/19 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 22 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad odpłatności i wysokości opłat za usługi przewozowe świadczone środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Kąty Wrocławskie oraz wysokości opłat dodatkowych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LV/714/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w sprawie zmiany uchwały nr XI/171/19 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 22 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad odpłatności i wysokości opłat za usługi przewozowe świadczone środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Kąty Wrocławskie oraz wysokości opłat dodatkowych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 września 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr LV/714 Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 2 tej uchwały w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483) w związku z § 143 oraz § 6 i § 57 ust. 2 i 3 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - dalej: zasady techniki prawodawczej), poprzez zredagowanie § 1 pkt 2 uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy, a przez to podjęcie uchwały, w kwestionowanym zakresie, o niezrozumiałej treści dla adresata.

Uchwałą nr XI/171/19 z dnia 22 sierpnia 2019 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich ustaliła zasady odpłatności i wysokość opłat za usługi przewozowe świadczone środkami publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Kąty Wrocławskie oraz wysokość opłat dodatkowych.

Uchwałą zmieniającą nr LV/714/22 Rada Miejska postanowiła zmienić treść uchwały nr XI/171/19. Zgodnie z brzmieniem uchwały zmieniającej zmianie miał ulec m.in. § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr XI/171/19.

Zwykłe porównanie treści uchwały nr XI/171/19 oraz uchwały zmieniającej nr LV/714/22 prowadzi do ustalenia, że w § 2 uchwały zmienianej brak jest jednostek redakcyjnych, tj. ustępów, które modyfikować miała uchwała zmieniająca. Paragraf 2 uchwały nr XI/171/19 w sposób czytelny podzielony jest na jednostki redakcyjne będące punktami, te natomiast dzielą się na litery.

Ustęp i artykuł to osobne jednostki redakcyjne, których przy tworzeniu aktów prawnych nie można używać zamiennie. Różne jest bowiem ich oznaczenie i stosowanie w ramach systematyki aktu prawnego. Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki (§ 57 ust. 2 zasad techniki prawodawczej). Z kolei punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu - skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem (§ 57 ust. 3 zasad techniki prawodawczej). Z uwagi na brzmienie § 143 zasad techniki prawodawczej powyższe reguły mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy również wskazać, iż 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 oczekiwania 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 w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zasada państwa prawnego, przewidująca m.in. stanowienie prawa precyzyjnego, jasnego i klarownego, stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach zasad techniki prawodawczej. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis §6 załącznika do tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła opisana w §6 zasad techniki prawodawczej, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, z mocy §143 tego aktu ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Oceniając treść uchwały nr LV/714/22 z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta, w zakresie jej § 1 pkt 2, nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowionych norm prawnych. Z treści kwestionowanego przepisu uchwały zmieniającej nie można w oparciu o jego treść ustalić jaka jest zawartość i znaczenie przepisu prawnego ukształtowanego jej uchwaleniem. Uchwała zmieniająca niewątpliwie zmienia postanowienia przepisów, których w treści uchwały zmienianej (nr XI/171/19) brak.

W ocenie Organu Nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym błędy w procesie stanowienia norm prawa powodujące brak prawidłowego powiązania pomiędzy jednostkami redakcyjnymi aktu zmieniającego oraz aktu nowelizowanego. Takie bowiem działanie uchwałodawcze organu stanowiącego gminy, nie tylko nie stanowi skutecznego działania prawodawczego (nie odnosi skutku zmiany normy prawnej), ale może także wprowadzać w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie ostatecznej treści przepisów aktu prawa miejscowego, a także prawidłowe zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski