



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 października 2022 r.

Poz. 5136

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.60.6.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 25 października 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**

**uchwały nr XLIV/291/22 Rady Gminy Kunice z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych dla których organem prowadzącym jest gmina Kunice.**

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Kunice na sesji w dniu 29 września 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr XLIV/291/22 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych dla których organem prowadzącym jest gmina Kunice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 października 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały nr XLIV/291/22 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten 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 uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy, a przez to podjęcie uchwały o niezrozumiałej treści dla adresata, a jednocześnie w sposób niemogący odnieść zamierzonego celu w zakresie zmiany treści uchwały.**

Uchwałą nr XXXVIII/227/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Kunice ustaliła wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Kunice.

Uchwałą zmieniającą nr XLIV/291/22 Rada Gminy postanowiła zmienić treść uchwały nr XXXVIII/227/18. Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały zmieniającej, będącym jedynym przepisem merytorycznym tej uchwały, zmianie miał ulec § 1 pkt 2 uchwały nr XXXVIII/227/18.

Zwykłe porównanie treści uchwały nr XXXVIII/227/18 oraz uchwały zmieniającej nr XLIV/291/22 prowadzi do ustalenia, że w § 1 uchwały zmienianej brak jest jednostek redakcyjnych, tj. punktów, których treść modyfikować miała uchwała zmieniająca. Paragraf 1 uchwały nr XXXVIII/227/18 w sposób czytelny podzielony jest na jednostki redakcyjne będące ustępami.

Ustęp i punkt 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 oczekiwać 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 XLIV/291/22 z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowionych norm prawnych. Z treści jedyne przepisy merytoryczne uchwały zmieniającej, tj. jej §1, 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 XXXVIII/227/18) 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 prawidłowych powiązań 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**