



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 21.11.2023 r.

Poz. 5050

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.100.2023.DD WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 9 listopada 2023 r.

Wojewody Pomorskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz. 40, poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688)

stwierdza się nieważność

§ 1. ust. 2 uchwały Nr LXIV/409/2023 Rady Gminy Lubichowo z dnia 4 października 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji oraz uchylenia uchwały nr LXII/390/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r.

Uzasadnienie

W dniu 11 października 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LXIV/409/2023 Rady Gminy Lubichowo z dnia 4 października 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji oraz uchylenia uchwały nr LXII/390/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 25 października 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Lubichowo o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 10e ust. 1 i art. 10f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 3 pkt 3 i art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Lubichowo dokonała zmiany w uchwale Nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy uchyliła uchwałę Nr LXII/390/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r.

w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji.

Należy zauważyć, że w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy uchyliła akt zmieniający, mający charakter jednorazowy – uchwałę Nr LXII/390/2023 Rady Gminy Lubichowo z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji. W odniesieniu do wskazanej regulacji należy przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta 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). Realizacją tej zasady jest m.in. stanowienie prawa zgodnie przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „z.t.p.”. Zgodnie z § 14 ust. 3 z.t.p., ustawa może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy. Z kolei § 82 z.t.p. stanowi, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Natomiast stosownie do treści § 90 oraz § 91 ust. 1 z.t.p., 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. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Ponadto, zgodnie z § 143 z.t.p. 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. Przepisy § 14 ust. 3, § 82, § 90 oraz § 91 ust. 1 z.t.p. mieszczą się we wskazanym powyżej zakresie. Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym znajdują do niej zastosowanie przywołane przepisy rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących regulacjach merytorycznych. Niesamodzielny charakter regulacji nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych. Przepis zmieniający po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych regulacji ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu regulacji zmienianych. Skoro zatem regulacje zmieniające nie stanowią norm samodzielnych i nie są stosowane bezpośrednio, to nie mogą się do nich odnosić żadne regulacje uchylające. Uchylenie regulacji zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Z tego względu uchylenie uchwały zmieniającej po dniu jej wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 317/12). Zatem regulacje §

1 ust. 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz § 90, § 91 ust. 1 w zw. z § 143 z.t.p.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 uchwały Nr LXIV/409/2023 Rady Gminy Lubichowo z dnia 4 października 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/341/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Lubichowo na lata 2023-2030 oraz określenia szczegółowego trybu harmonogramu opracowania projektu strategii w tym trybu konsultacji oraz uchylenia uchwały nr LXII/390/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. jest uzasadnione i konieczne.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich