



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4947

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.164.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność zwrotu: „XXX/244/21 Rady Gminy Kobyla Góra w sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów,” zawartego we wprowadzeniach do wyliczenia w ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 14 w § 1 uchwały nr LIV/412/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 27 marca 2023 r. W sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr LIV/412/23 W sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały rada postanowiła: „W uchwale nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów zmienionej uchwałą nr XXXIII/190/09 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 30 września 2009 r. w sprawie zmiany uchwały VII/52/92 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów, uchwałą XXVIII/204/16 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 28 grudnia 2016r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów i uchwałą nr XXX/244/21 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów, wprowadza się następujące zmiany: [...]”.

Po cytowanym powyżej wprowadzeniu do wyliczenia w § 1 uchwały, zamieszczonych zostało czternaście ustępów, z których pierwszy ma następujące brzmienie:

„1. W załączniku nr 1 uchwały XXX/244/21 Rady Gminy Kobyla Góra w sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów, wprowadza się zmiany w:

1) § 5, który otrzymuje brzmienie:

„§ 5. 1. Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej odpowiada kadencji Rady Gminy, z zastrzeżeniem ust.2-4.

2. Wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej na nową kadencję przeprowadza się nie później niż 6 miesięcy od dnia wyboru nowej Rady Gminy Kobyla Góra, zarządzeniem Wójta Gminy Kobyla Góra określającym miejsce, dzień oraz godziny oddawania głosów.

3. Sołtys i Rada Sołecka pełnią swoją funkcję do czasu objęcia funkcji przez nowo wybranego Sołtysa i Radę Sołecką.

4. Sołtys i Rada Sołecka obejmują swoje funkcje w terminie do 7 dni od dnia wyborów.”;

2) w § 13 po punkcie 16) dodaje się punkty 17) i 18) w brzmieniu:

„17) Doręczenie nakazów podatkowych oraz zawiadomień o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kurend, obwieszczeń, informacji i innych ogłoszeń wynikających z pracy Urzędu,

18) Reprezentowanie sołectwa wobec Rady Gminy i Wójta Gminy w tym zgłaszanie wniosków i postulatów sołectwa w imieniu mieszkańców sołectwa”,.”.

Kolejne ustępy w § 1 uchwały mają tożsame brzmienie, z tą jednak różnicą, że zmianie ulegają oznaczenia nowelizowanych załączników – w ust. 2 wprowadza się zmiany w załączniku nr 3, w ust. 3 – w załączniku nr 5, w ust. 4 – w załączniku nr 7, itd. - aż do ust. 14, w którym zmieniany jest załącznik nr 27.

Niewątpliwie badana uchwała jest uchwałą zmieniającą. Istotnym zagadnieniem dla oceny jej legalności jest natomiast ustalenie, która z uchwał jest przedmiotem nowelizacji, bowiem z treści przytoczonych wyżej regulacji wynikają w tym zakresie rozbieżności.

I tak, tytuł badanej uchwały wskazuje, że jej przedmiotem jest zmiana uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów. Również z treści cytowanego powyżej wprowadzenia do wyliczenia zawartego w § 1 uchwały wynika, że uchwałą zmienianą jest uchwała „nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów”, przy czym wskazuje się, że uchwała ta została zmieniona trzema uchwałami: nr XXXIII/190/09 z dnia 30 września 2009 r., nr XXVIII/204/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. oraz nr XXX/244/21 z dnia 31 maja 2021 r.

W tym miejscu zauważyć należy błędnie przywołane w § 1 (we wprowadzeniu do wyliczenia) tytuły uchwał zmieniających. W sposób niepełny przytoczono tytuł uchwały nr XXVIII/204/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. (uchwała opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 688) - w części odnoszącej się do przedmiotu tej uchwały pominięto bowiem zwrot: „w sprawie zmiany uchwały Nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r.”. Podobny zarzut należy podnieść w stosunku do ostatniej z powołanych uchwał zmieniających. Pełny jej tytuł ma brzmienie: „Uchwała nr XXX/244/21 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/52/92 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów” (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5225). Podkreślić należy, że w odniesieniu do tej uchwały Wojewoda Wielkopolski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z 7 lipca 2021 r. znak KN-I.4131.1.439.2021.22 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5824), w którym – jako nieistotne naruszenie prawa – wskazano na „błędnie przywołany numer uchwały zmienianej, zamiast: «VII/52/92» winien być: «VII/52/94». Błąd ten występuje w tytule badanej uchwały, jej § 1 oraz w nazwach załączników”.

Z kolei w następujących dalej ustępach (1-14) w § 1 ocenianej uchwały mowa jest o wprowadzaniu zmian w poszczególnych załącznikach „uchwały XXX/244/21 Rady Gminy Kobyla Góra w sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów”, a więc w załącznikach ostatniej z powołanych uchwał zmieniających.

Zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwaną „Konstytucją 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). Niewątpliwie również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia uchwał.

Wskazać należy, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12, CBOSA). Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 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. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego.

Reguły redagowania uchwał wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Z § 82 ZTP wynika, 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”. Zgodnie z treścią § 83 ZTP: „Przepisy ustawy zmienia się: 1) odrębną ustawą zmieniającą; 2) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie”. Jak stanowi § 90 ZTP: „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 ZTP przyjęto zasadę: „1. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. 2. 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*. 3. Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających”. Na mocy § 143 ZTP wskazane powyżej reguły stosuje się do uchwał będących aktami prawa miejscowego.

Z powyższych przepisów ZTP jednoznacznie wynika, że zmian w obowiązujących przepisach 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, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie. Należy bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które te przepisy dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, z zastrzeżeniem § 91 ust. 2 i 3 ZTP.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że przedmiotem nowelizacji badanej uchwały mogła być jedynie treść uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyla Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałami Rady Gminy Kobyla Góra nr XXXIII/190/09 z dnia 30 września 2009 r., nr XXVIII/204/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. i nr XXX/244/21 z dnia 31 maja 2021 r. – czyli tak jak określono to we wprowadzeniu do wyliczenia w § 1 uchwały.

Powołanie natomiast w ust. 1-14 w § 1 badanej uchwały jako przedmiotu zmiany poszczególnych przepisów w załącznikach ostatniej z powołanych uchwał zmieniających (tj. uchwały nr XXX/244/21 z dnia 31 maja 2021 r.) narusza w sposób istotny zasadę przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, a także § 90 w zw. z § 91 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP.

Niewątpliwie nowelizacja dokonana przez Radę Gminy Kobyla Góra mocą uchwały nr XXX/244/21 z dnia 31 maja 2021 r. obejmowała całą treść wszystkich załączników uchwały nr VII/52/94 z dnia

29 listopada 1994 r., co w powołanym wcześniej rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego ocenione zostało jako naruszenie zakazu dokonywania tzw. nowelizacji dorozumianej (§ 86 w zw. z § 143 ZTP). Uchybienie to, zdaniem organu nadzoru, miało charakter nieistotny, dlatego też nie stwierdzono w tym zakresie nieważności omawianej uchwały zmieniającej. Na skutek wejścia w życie uchwały nr XXX/244/21 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 31 maja 2021 r. (co nastąpiło z dniem 16 lipca 2021 r.) wprowadzone nią zmiany zostały skutecznie inkorporowane do uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 29 listopada 1994 r. (z wyłączeniem przepisów § 31 w załącznikach nr 1, 3, , 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25 i 27 - względem których Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność). Stąd też nowelizację uchwały nr XXX/244/21 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 31 maja 2021 r. – w świetle omówionych wyżej zasad prawidłowej legislacji – uznać należy za niedopuszczalną.

Stwierdzenie nieważności istotnie naruszającego prawo zwrotu: „XXX/244/21 Rady Gminy Kobyła Góra w sprawie zmiany uchwały nr VII/52/94 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Kobyła Góra jednostek pomocniczych-sołectw oraz ustalenia ich statutów,” zawartego we wprowadzeniach do wyliczenia w ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 14 w § 1 badanej uchwały, jest zatem w pełni uzasadnione. Zabieg ten pozwoli także na wyeliminowanie wewnętrznej sprzeczności w uchwale i poprawi jej czytelność.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na regułę wynikającą z § 84 w zw. z § 143 ZTP (jeżeli zmiany wprowadzane w uchwale miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność uchwały albo gdy uchwała była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej uchwały) i zasadność rozważenia w jej kontekście opracowania projektu nowej uchwały (uchwał) w przedmiocie statutów jednostek pomocniczych (sołectw) na terenie Gminy Kobyła Góra.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra