



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4230

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.121.2024.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 kwietnia 2024 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: uchwały nr LXXIV/974/2024 Rady Miejskiej Leszna z dnia 21 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 roku oraz uchwałę Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa

w części obejmującej:

§ 1 w zakresie zwrotu "oraz w uchwale Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku",

§ 1 pkt 5,

a także nieważność tytułu uchwały nr LXXIV/974/2024 Rady Miejskiej Leszna z dnia 21 marca 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 roku oraz uchwałę Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa

w części obejmującej:

zwrot "oraz w uchwale Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku"

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2024 r. Rada Miejska Leszna podjęła uchwałę nr LXXIV/974/2024 zmieniającą uchwałę Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 roku oraz uchwałę Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa", dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 023 poz. 40 z dnia 2023.01.05), art. 15 ust.1 pkt 10, art. 50a ust. 1, art. 50b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym

transporcie zbiorowym (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 2778 z dnia 2023.12.27), art. 34a ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe (tekst jednolity Dz. U. z 2020 poz. 8 z dnia 2020.01.03)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 marca 2024 r.

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

Rada Miejska Leszna w dniu 29 października 2020 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/394/2020 w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2020 r. poz. 9709, dalej "uchwała podstawowa".

Następnie Rada podjęła uchwałę nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 r. zmieniającą uchwałę nr XXXIX/394/2020 w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2020 r. poz. 9731, dalej "uchwała zmieniająca".

W § 1 badanej uchwały przyjęto: "W uchwale Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 roku oraz w uchwale Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie taryfy opłat za przewóz osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Leszna oraz poza granicami administracyjnymi miasta Leszna na terenie gmin Lipno, Rydzyna, Świąciechowa wprowadza się następujące zmiany".

W ocenie organu nadzoru, zarówno treść § 1 uchwały oraz tytuł uchwały nie są prawidłowe. Z ich treści wynika bowiem, iż zmiany wprowadzono zarówno w uchwale podstawowej (Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 r.), jak i w uchwale zmieniającej (Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 r.).

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są obywatele do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi w związku ze stanowieniem prawa lokalnego.

Należy również podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r. 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. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych. 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.

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, ich zmiana po dniu ich wejścia w życie jest, w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP, niedopuszczalna.

Ponadto, reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, 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), dalej „Zasady Techniki Prawodawczej”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 90 Zasad Techniki Prawodawczej, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Z kolei w § 91 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Powyższy przepis ma - na podstawie § 143 Zasad Techniki Prawodawczej - odpowiednie zastosowanie do uchwał, które są aktami prawa miejscowego i wynika z niego, 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.

W ocenie organu nadzoru powyższa zasada w pełni odnosi się do przedmiotowej uchwały. Rada powinna zarówno w tytule badanej uchwały, jak i w jej § 1 wskazać, że nowelizacją objęta jest jedynie uchwała podstawowa (Nr XXIX/394/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 29 października 2020 r.).

Mając na uwadze powyższe, aby nowelizacja na podstawie badanej uchwały była przejrzysta i zgodna z zasadami prawidłowej legislacji, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały jedynie w zakresie zwrotu "oraz uchwałę Nr XXX/402/2020 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2020 roku" w tytule uchwały, jak i w § 1 uchwały.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 1 pkt 5 badanej uchwały o treści: >§ 9 otrzymuje brzmienie: "§ 9. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024"<.

Wskazać należy, iż zgodnie z § 14 ust. 1 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej wynika, że akt prawa miejscowego zawiera: 1) tytuł; 2) przepisy merytoryczne; 3) przepisy o wejściu aktu w życie. Przepisy o wejściu aktu w życie (wraz z przepisami uchylającymi i przepisami o utracie mocy obowiązującej) należą do grupy tzw. przepisów końcowych i zamieszczane są w ostatniej kolejności, na samym końcu aktu prawa miejscowego (§ 15 i § 38 ust. 1 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej). Szczegółowe regulacje dotyczące układu i postanowień przepisów końcowych zamieszczone zostały w dziale I w rozdziale 6 Zasad Techniki Prawodawczej. Z postanowień § 43 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej wynika, że przepis określający termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego zamieszcza się w tym akcie.

Zatem zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, przepis o wejściu w życie winien być zamieszczony w uchwale, co Rada uczyniła w sposób prawidłowy nadając § 3 treść: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 roku".

Oznacza to, iż wolą Rady było, aby postanowienia badanej uchwały o nowych cenach biletów na przejazdy, uprawnionych do korzystania z bezpłatnych i ulgowych przejazdów, a także likwidacja Biletu dla Seniora za 1 zł i zastąpienie go bezpłatnymi przejazdami dla osób powyżej 70 roku życia weszły w życie od 1 lipca 2024 r. W związku z tym § 1 pkt 5 badanej uchwały o tym, że dotychczasowy § 9 uchwały podstawowej również wchodzi w życie od 1 lipca 2024 r. jest nieprawidłowy i niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji. Przepisy o wejściu w życie należą bowiem również do metaprzepisów, i wywołują one skutek (rozpoczęcie obowiązywania norm wyrażonych w określonych przepisach) w sposób jednorazowy. Ponieważ przepisy o wejściu w życie wyczerpują swoją rolę wraz z dniem ostatnim wyznaczonym jako wejście w życie, po upływie tego dnia nie mają one znaczenia normatywnego i nie ma potrzeby ich uchylania czy zmieniania.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdził nieważność § 1 pkt 5 badanej uchwały, jako istotnie naruszający § 43 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż nowelizacji § 1 pkt 2 badanej uchwały dokonano w sposób nieprawidłowy, jednak naruszenie to jest nieistotne.

W § 1 pkt 2 uchwały przyjęto bowiem: "Wykreśla się z taryfy opłat w § 2 ust. 5 i tym samym zmienia się ich kolejność". Zgodnie z § 82 Zasad Techniki Prawodawczej, nowelizacja uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z § 85 ust. 4 Zasad Techniki Prawodawczej, faktycznie zmieniano brzmienie jedynie jednego przepisu uchwały, w związku z czym, Rada powinna wskazać w uchwale, iż art. 2 ust. 5 uchwały podstawowej otrzymuje brzmienie albo w uchwale podstawowej w art. 2 ust. 5 otrzymuje brzmienie..... Pomimo, iż nowelizacja wprowadzona na podstawie § 1 pkt 2 badanej uchwały nie odpowiada wskazanej zasadzie legislacji, to nie stanowi istotnego naruszenia prawa, a zmiany weszły do obrotu prawnego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Leszna

Prezydent Miasta Leszna