



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2036

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.160.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV.348.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca 2017 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „rozporządzenie”, w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XLIV.348.2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca 2017 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wykaz przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kornowac.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Gminy Kornowac uchwałą Nr XLIV.348.2023 dokonała zmiany załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów. Wymaga zaznaczenia, że wyżej powołana uchwała Nr XXVIII.196.2017 nie określała przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunków i zasady korzystania z tych obiektów lecz wprowadziła zmiany w załączniku Nr 1 do uchwały Nr XI.77.2011 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 listopada 2011 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów. Powyższe potwierdza uchwała Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca

2017 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI.77.2011 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 listopada 2011 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 6 lipca 2017 r., poz. 4081.

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym:

1. Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;

2. Określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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). Dodatkowo należy 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) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane 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 Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Natomiast z § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia wynika, iż:

§ 90. *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.*

§ 91. 1. *Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.*

2. *W szczególności 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.*

Dodatkowo, na podstawie § 143 Zasad Techniki Prawodawczej – *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.*

Z powyższych przepisów rozporządzenia 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 uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba 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 one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Ponownie należy zaznaczyć, że 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 wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu 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.

Nadto, przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 ZTP również wskazuje jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* (czyli zanim wprowadzenie zmian w uchwale pierwotnej stanie się skuteczne) i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie uchwały zmienianej (dzięki temu uchwała pierwotna zostanie zmieniona zgodnie z ostatecznym zamiarem lokalnego prawodawcy).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia w związku z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jak już wyżej podniesiono, przedmiotowa uchwała dokonuje zmiany uchwały zmieniającej, tj. uchwały Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI.77.2011 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 listopada 2011 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów, a nie jak błędnie wskazano w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów. Dokonanie zmiany tej uchwały, po dniu jej wejścia w życie jest niedopuszczalne. Kwestionowana uchwała Nr XLIV.348.2023 powinna wprowadzać zmianę w uchwale pierwotnej, która dot. określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, tj. zmianie powinien podlegać załącznik Nr 1 do uchwały Nr XI.77.2011 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Kornowac oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2012 r., poz. 555). W ocenie organu nadzoru, za niedopuszczalne należy uznać dokonanie nowelizacji przepisów zmieniających akt prawa miejscowego, gdyż zmianę podlega zawsze tekst pierwotny tego aktu wraz z naniesionymi na niego zmianami dokonanymi aktem zmieniającym. Działanie takie narusza zasadę przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Nowelizowanie uchwały zmieniającej może również wprowadzać w błąd adresatów przepisów w niej zawartych. Takie działanie sugeruje bowiem, że uchwała ta funkcjonuje w obrocie prawnym zupełnie niezależnie od uchwały pierwotnej, skoro tej ostatniej nie zmieniono. Rada Gminy powinna zatem zmienić jedynie tekst pierwotny uchwały uwzględniający zmiany dokonane kolejną uchwałą.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia w związku z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Powyższe naruszenie stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIV.348.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVIII.196.2017 Rady Gminy Kornowac z dnia 29 czerwca 2017 r. o określeniu przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządcą jest Gmina Kornowac oraz warunkach i zasadach korzystania z tych obiektów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz