



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 6978

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.819.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/41/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 września 2024 r. zmieniająca uchwałę nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LX/419/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 czerwca 2022 r. w przedmiocie ustalenia zasad korzystania z parkingu przy Galerii Lider stanowiącego własność Miasta Żywca, zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2024 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr VII/41/2024 zmieniającą uchwałę nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LX/419/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 czerwca 2022 r. w przedmiocie ustalenia zasad korzystania z parkingu przy Galerii Lider stanowiącego własność Miasta Żywca, zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych, dalej jako „uchwała”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Uchwałą Nr LX/419/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Żywcu ustaliła zasady korzystania z parkingu przy Galerii Lider stanowiącego własność Miasta Żywca, zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych (dalej jako „uchwała pierwotna”).

Uchwałą Nr VI/33/2024 z dnia 28 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Żywcu dokonała zmiany uchwały pierwotnej. W § 2 tej uchwały Rada postanowiła, że *Zmienia się „Regulamin płatnego parkingu przy Galerii Lider” poprzez nadanie mu nowej treści określonej załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.*

Zgodnie z postanowieniem jej § 4 ww. uchwała zmieniająca weszła w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2024 r., pod poz. 5791, weszła zatem w życie w dniu 14 września 2024 r. Od tej daty więc przepisy uchwały pierwotnej obowiązują w brzmieniu nadanym jej przez tę właśnie uchwałę zmieniającą.

Następnie – analizowaną obecnie przez organ nadzoru uchwałą Nr VII/41/2024 z dnia 19 września 2024 r. – Rada Miejska w Żywcu dokonała zmiany uchwały Nr VI/33/2024 z dnia 28 sierpnia 2024 r.

Z powyższego wynika, że analizowana uchwała zmieniająca została podjęta 5 dni po dacie wejścia w życie uchwały z 28 sierpnia 2024 r., a nabyła moc obowiązującą dopiero po upływie przewidzianego w jej § 3 okresu *vacatio legis*, tj. z dniem 5 października 2024 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 6269 z dnia 20 września 2024 r.).

W tym miejscu zauważyć należy, że uchwałą tą Rada nie wprowadziła zmian w przepisach merytorycznych uchwały z 28 sierpnia br. Zmiana dotyczy wyłącznie nadania nowego brzmienia § 4 tej uchwały, tj.:

1. *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*
2. *Uchwała wchodzi w życie z dniem 4 listopada 2024 r.*

Zamiarem Rady była zatem wyłącznie zmiana daty, od której uchwała ta miała wejść w życie tj. zamiast od 14 września br. miała ona zacząć obowiązywać od dnia 4 listopada 2024 r.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *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 formułowane 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 § 91 załącznika do rozporządzenia wynika, iż:

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.*

Dodatkowo, na podstawie § 143 załącznika do rozporządzenia – *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. 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 wywarceniu 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.

Przepisy § 91 ust. 2 i ust. 3 załącznika do rozporządzenia również wskazują 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).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro zmieniana uchwała weszła w życie 14 września 2024 r. dokonanie z dniem 5 października 2024 r. nowelizacji polegającej na odroczeniu daty jej wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, jako że skutek prawny już nastąpił i od dnia 14 września br. uchwała pierwotna obowiązuje w brzmieniu nadanym jej uchwałą Nr VI/33/2024 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia. Jak już wyżej podniesiono, przedmiotowa uchwała dokonuje zmiany uchwały zmieniającej, tj. uchwały VI/33/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LX/419/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 czerwca 2022 r. w przedmiocie ustalenia zasad korzystania z parkingu przy Galerii Lider stanowiącego własność Miasta Żywca, zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych. Dokonanie zmiany tej uchwały, po dniu jej wejścia w życie jest niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasady przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/41/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 września 2024 r. zmieniającej uchwałę nr VI/33/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LX/419/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 czerwca 2022 r. w przedmiocie ustalenia zasad korzystania z parkingu przy Galerii Lider stanowiącego własność Miasta Żywca, zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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