



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/200/2020 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr III/24/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LIV/350/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Leśna.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leśnej, powołując się art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła na sesji w dniu 27 listopada 2020 r. uchwałę nr XXX/200/2020 w sprawie zmiany Uchwały Nr III/24/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LIV/350/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Leśna – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na dokonaniu zmiany w uchwale, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające.

Kwestionowaną uchwałą w uchwale nr III/24/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIV/350/2018 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Leśna dokonano zmiany załącznika nr 2 do Statutu Gminy Leśna.

Poprzez podjęcie uchwały wprowadzono zatem regulacje, których celem była zmiana załącznika do uchwały nr III/24/2018 (a precyzyjniej załącznika nr 2 do jej załącznika). Trzeba jednak zauważyć, że uchwała nr III/24/2018 nie jest uchwałą obowiązującą, lecz jedynie uchwałą zmieniającą uchwałę nr LIV/350/2018, a więc aktem nowelizującym. Z tego względu jej zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na nowelizowaniu elementów uchwał (np. zmianie treści załączników), 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 (w danym zakresie przedmiotowym). Przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencyjnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Tym samym zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez nowelizację uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 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) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania zastosowanie znajduje § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim 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 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu

w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3). Zasady techniki prawodawczej potwierdzają przy tym powyższe wskazania w zakresie prawidłowego sposobu dokonywania zmian w obowiązującym prawie.

Co najistotniejsze, dokonywanie zmian w uchwale zmieniającej (po jej wejściu w życie) godzi w reguły stanowiące fundamenty zasady prawidłowej legislacji. Jej naruszenie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta ma bowiem doniosłe znaczenie w systemie prawa. Jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. 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). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym. Do tych dyrektyw nie dostosowała się Rada Miejska w Leśnej, godząc przy tym w to, co w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określane jest jako „rudymentalne kanony techniki prawodawczej”, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski