



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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.),

stwierdzam nieważność

§ 1. zdanie czwarte przepisu nadającego nowe brzmienie § 8 ust. 1 uchwały nr XXXIV/245/08 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu nr 1 w Bogatyni we fragmentach „Przewodniczący i” oraz „nowo wybranego Przewodniczącego i” uchwały nr CIX/690/23 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 27 czerwca 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIV/245/08 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu nr 1 w Bogatyni.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Bogatyni podjęła uchwałę nr CIX/690/23 zmieniającą uchwałę nr XXXIV/245/08 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu nr 1 w Bogatyni.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 3 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 zdanie czwarte przepisu nadającego nowe brzmienie § 8 ust. 1 uchwały nr XXXIV/245/08 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu nr 1 w Bogatyni we fragmentach „Przewodniczący i” oraz „nowo wybranego Przewodniczącego i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z §143 oraz §6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na wprowadzeniu regulacji wzajemnie wykluczających się, a w konsekwencji zredagowaniu uchwały w sposób uniemożliwiający wykonanie uchwały we wskazanym zakresie.

Podjęta – na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, określa odrębnym statutem organizację i zakres działania jednostki pomocniczej – przez Radę Miejską w Bogatyni uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na wprowadzeniu do zmienianej uchwały nr XXXIV/245/08 regulacji uniemożliwiającej wykonanie uchwały we wskazanym poniżej zakresie.

Na mocy § 1 uchwały zmieniono treść § 8 ust. 1 uchwały nr XXXIV/245/08. W zdaniu pierwszym § 1 ustalono, że Rada Osiedla wybierana jest na okres kadencji odpowiadający kadencji Rady Gminy, natomiast w zdaniu czwartym § 1 postanowiono, że *„Po upływie kadencji Rady Gminy dotychczasowy Przewodniczący i Rada Osiedla sprawują swoje funkcje do czasu objęcia funkcji przez nowo wybranego Przewodniczącego i Radę Osiedla.”* Nowe brzmienie przepisu § 8 ust. 1 – w odniesieniu do Przewodniczącego – stoi w sprzeczności z regulacją § 14 ust. 3 uchwały zmienianej, który stanowi, że *„Po zakończeniu kadencji Rady Przewodniczący pełni swoją funkcję do czasu wyboru nowej Rady.”*

W wyniku analizy przepisów uchwały nr CIX/690/23 oraz uchwały zmienianej stwierdzić należy, że Rada Miejska nie tylko dwukrotnie uregulowała kwestię pełnienia – po upływie kadencji Rady Osiedla – funkcji przez Przewodniczącego, ale zrobiła to w sposób odmienny – wskazując dwa różne zdarzenia wyznaczające końcowy moment pełnienia funkcji przez Przewodniczącego – w jednym przypadku to wybór nowej Rady Osiedla, a w drugim – objęcie funkcji przez nowo wybranego Przewodniczącego. Zatem nie jest możliwe ustalenie jednoznacznej normy prawnej regulującej przedmiotową kwestię.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji 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). Należy również 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) wyjaśnił, że 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 oczekiwać 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 w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zasada państwa prawnego, przewidująca m.in. stanowienie prawa precyzyjnego, jasnego i klarownego, stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis §6 tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z przepisem §143 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. Zatem reguła opisana w §6 rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, tj. także w przypadku uchwał regulujących organizację i zakres działania jednostki pomocniczej oraz zmian tych uchwał.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami § 96 ust. 3 oraz § 85 ust. 4 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – w tytule uchwały zmieniającej nie podaje się daty uchwały nowelizowanej oraz oznaczenia dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ta uchwała i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany, natomiast – jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu uchwały – przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W uchwale ... (tytuł uchwały) § ... otrzymuje brzmienie:...” albo „W uchwale ... (tytuł uchwały) w § ... ust. ... otrzymuje brzmienie:...”.

Oceniając treść uchwały zmieniającej z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowiących norm prawnych, gdyż na skutek podjęcia uchwały zmieniającej nie można ustalić normy prawnej regulującej kwestię pełnienia funkcji przez Przewodniczącego po upływie kadencji Rady Osiedla.

W ocenie Organu Nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym tak elementarne błędy w procesie stanowienia norm prawa, jak oczywisty brak prawidłowego i jednoznacznego ukształtowania normy prawnej regulującej określoną kwestię. Takie zachowanie organów władzy publicznej w sposób oczywisty wprowadza w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie treści przepisów prawa.

W związku z powyższym, dla przywrócenia spójności regulacji zawartych w uchwale nr XXXIV/245/08 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu nr 1 w Bogatyni zasadne jest stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały nr CIX/690/23.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski