



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.442.2022

Katowice, dnia 4 maja 2022 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/639/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź – 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” oraz § 143 i § 90 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2022 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XLVII/639/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Przedmiotowa uchwała Nr XLVII/639/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 marca 2022 r. dotyczy zmiany uchwały Nr XXVIII/365/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 15 października 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź, co wynika z § 1 ust. 1 i 2 uchwały. Uchwała Nr XXVIII/365/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 15 października 2020 r. r. nie jest uchwałą w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź, mimo, że wprowadza całkiem nowy Regulamin nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź, a jest jedynie uchwałą zmieniającą uchwałę Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź. A zatem uchwała nr XLVII/639/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 marca 2022 r. dotyczy zmiany uchwały zmieniającej (a nie zmiany uchwały pierwotnej), co zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Podkreślić należy, że tytuł uchwały nie jest adekwatny do treści uchwały. Z tytułu uchwały wynika bowiem, że zmieniana jest uchwała Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź, gdy faktycznie z treści uchwały wynika, że zmieniana jest uchwała Nr XXVIII/365/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 15 października 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać należy, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym 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 czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej.

Zgodnie 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), do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 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).

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu - jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Zatem uchwałę Nr XLVII/639/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 marca 2022 r. należy uznać za niedopuszczalną w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych 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” (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/639/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXII/432/2016 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustanowienia Regulaminu nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Czeladź - w całości jest 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego