

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.191.2019

Katowice, 22 marca 2019 r.

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/75/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie powołania Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej w Czeladzi, ustalenia jej przedmiotu działania i składu osobowego 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” w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2019 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr V/75/2019 w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie powołania Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej w Czeladzi, ustalenia jej przedmiotu działania i składu osobowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy oraz uchwałę Nr XV/225/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Czeladź z późn. zm..

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2019 r.

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

Przedmiotowa uchwała Nr V/75/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi dotyczy zmiany uchwały Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi, jednakże uchwała Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi nie jest uchwałą w sprawie powołania Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej w Czeladzi, ustalenia jej przedmiotu działania i składu osobowego (jak wskazano w kwestionowanej uchwale), a dotyczy zmiany uchwały Nr II/10/2018 Rady Miejskiej w sprawie powołania Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej w Czeladzi, ustalenia jej przedmiotu działania i składu osobowego. A zatem uchwała Nr V/75/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi dotyczy zmiany uchwały zmieniającej (a nie zmiany uchwały pierwotnej), co zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

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 - w postaci zmian, które wprowadzają do uchwały pierwotnej. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, i jako takie narusza zasady prawidłowej legislacji.

Reguły dotyczące właściwego dokonywania zmian w aktach normatywnych uregulowane zostały w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 90 Zasad techniki prawodawczej 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). Mimo, że wskazane wyżej reguły nie mają zastosowania do tworzenia projektów innych uchwał organów j.s.t. niż akty prawa miejscowego, należy uznać, że powinny być one traktowane jako zbiór dyrektyw wykorzystywanych przez każdego prawodawcę.

W przekonaniu organu nadzoru, zmianę uchwały Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie zmiany uchwały Nr II/10/2018 Rady Miejskiej 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).

Wobec powyższego, uchwałę Nr V/75/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie powołania Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej w Czeladzi, ustalenia jej przedmiotu działania i składu osobowego należy uznać za sprzeczną z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy, z uwagi na nieprawidłową nowelizację (zmianę uchwały zmieniającej zamiast pierwotnej), przy jednoczesnej niejasności i nieprecyzyjności regulacji (tytuł uchwały mylnie wskazuje, iż zmieniana uchwała Nr IV/41/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi jest uchwałą pierwotną w sprawie, a nie uchwałą zmieniającą).

Tym samym, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **4 kwietnia 2019 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału