



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 lutego 2013 r.

Poz. 1952

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.130.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lutego 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/562/2013 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach nr XVII/362/2012 z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie warunków udzielania osobom fizycznym bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Miasta Gliwice oraz ustalenia stawki procentowej bonifikaty, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i 7 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 83) i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Gliwicach zmieniła uchwałę nr XVII/362/2012 z dnia 7 marca 2012 r. Na treść uchwały składają się unormowania tylko dwóch przepisów: § 1 - dotyczącego zmian w podstawie prawnej uchwały nr XVII/362/2012 oraz § 2 – dotyczącego zmiany sposobu i daty jej wejścia w życie.

W ocenie organu uchwała ta jest niezgodna z prawem.

Przedmiotowa uchwała bowiem nie zawiera żadnych regulacji normujących kwestię uzyskania przez nią mocy obowiązującej (brak w niej jakichkolwiek przepisów, które by przewidywały datę wejścia w życie uchwały). A z uwagi na fakt, iż podejmowana jest ona na podstawie przepisu art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, zawierającego delegację do wydania aktu prawa miejscowego, to - zgodnie z przepisem § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, powinna zawierać unormowanie przewidujące wejście jej w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W ocenie organu nadzoru brak takiej regulacji narusza zasadę demokratycznego państwa wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji RP i musi skutkować unieważnieniem uchwały w całości.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły powyższego postępowania zostały skodyfikowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Mimo, że nie jest ono aktem ustawowym, do jego dyrektyw wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny – dając tym samym wyraz ich znaczenia dla poprawnego formułowania aktów normatywnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca (czy w tym przypadku uchwałodawca), bez ważnych powodów, nie powinien od zasad „tam” zawartych odstępować (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią bowiem „swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy ” (wyrok z 21 kwietnia 2009r., K 50/07, wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Tymczasem zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 powyższego rozporządzenia dotyczącymi układu i postanowień przepisów końcowych – które stosownie do brzmienia § 143 rozporządzenia mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego – w akcie normatywnym zamieszcza się przepis określający termin jego wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej (§ 43 rozporządzenia) – między przepisami uchylającymi a ewentualnymi przepisami o wygaśnięciu mocy stanowionego aktu (§ 38 ust. 1 rozporządzenia, określający kolejność przepisów końcowych). Przedmiotowa uchwała zaś nie czyni zadość tym regulacjom prawnym.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publikowany w bazie orzeczeń).

W przypadku aktów wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą mieć różny charakter, przez co mogą podlegać różnym trybom uzyskiwania mocy obowiązującej, a tym samym mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Mogą to być bowiem uchwały zwykłe, które będą wchodzić z dniem podjęcia (lub z innym terminem wskazanym w tych uchwałach). Mogą to być też uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które z tego powodu na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone wojewódzkim dziennikiem urzędowym i będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od tego ogłoszenia (bądź po upływie dłuższego *vacatio legis*). Wreszcie mogą to być uchwały, które na mocy przepisu szczególnego będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ale jako uchwały zwykłe, będą wchodzić w życie z dniem podjęcia (lub z innym terminem dowolnie wskazanym). Przeciętny

adresat danej uchwały zaś nie jest w stanie sam ocenić, jaki charakter ona nosi, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie wejdzie ona w życie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że brak w przedmiotowej uchwale regulacji określającej datę wejścia w życie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, i z tego powodu skutkuje unieważnieniem uchwały w całości.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Gliwicach
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.