



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2019 r.

Poz. 3528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.295.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/85/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 marca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Straż Miejska w Gliwicach, w całości - jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017r. poz. 1523 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, na sesji w dniu 28 marca 2019 r., Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały nr XII/277/99 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 4 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Straż Miejska w Gliwicach. W § 4 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Gliwice postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Tymczasem zmieniana uchwała Nr XII/277/99 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 4 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej - Straż Miejska w Gliwicach nie miała charakteru aktu prawa miejscowego, bowiem nie została ogłoszona w sposób określony w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu na dzień podjęcia uchwały tj. 4 listopada 1999 r. Rezultatem działań Rady Miasta Gliwice będzie zmiana treści „zwykłej” uchwały poprzez akt prawa miejscowego, w wyniku czego część nowelizowanej uchwały będzie ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a część pozostanie „zwykłą” uchwałą nie ogłoszoną w tym publikatorze.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej powoduje, że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu zmienianego. *Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych, nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych.*- por. Grzegorz Wierczyński, Warszawa 2010, „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz” s. 509.

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 nienagannych 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 z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908). 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).

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).

Wobec powyższego, działanie Rady Miasta polegające na uzależnieniu wejścia w życie uchwały zmieniającej od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, podczas gdy uchwała pierwotna nie została ogłoszona w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr IV/85/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 marca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Straż Miejska w Gliwicach, z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości w zakresie nieprawidłowego określenia daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak