



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 czerwca 2018 r.

NK-N.4131.51.5.2018.JW1

SYGNALIZACJA

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam podjęcie

§ 4 ust. 1 i 3-5 uchwały nr LIV/410/2018 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych z nieistotnym naruszeniem prawa, nie skutkującym stwierdzeniem nieważności tej części uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kłodzku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 § 2 i § 11-13 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130), podjęła na sesji w dniu 26 kwietnia 2018 r. uchwałę w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 maja 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 4 ust. 1 i 3-5 został podjęty z nieistotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej przez uchwałę, która wcześniej utraciła moc prawną oraz przez uchwały zawierającej wyłącznie przepisy zmieniające.

W § 4 uchwały stwierdzono, że: „Traci moc: 1. Uchwała nr XI/121/2011 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia stałych obwodów głosowania, ich granic i numerów. 2. Uchwała nr XXIX/323/2012 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych. 3. Uchwał[a] nr XLV/428/2014 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 27 lutego 2014 r. zmieniająca uchwałę Nr XXIX/323/2012 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych. 4. Uchwała nr XLVI/490/2014 Rady Miejskiej w Kłodzku

z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych. 5. Uchwała nr XXI/169/2016 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLVI/490/2014 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie podziału miasta Kłodzka na stałe obwody głosowania, ustalenia ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych”.

Cytowanymi przepisami wprowadzono zatem regulacje, których celem było nie tylko uchylenie obowiązującej uchwały nr XXIX/323/2012 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 13 grudnia 2012 r., ale również poprzedzającej ją i już nieobowiązującej uchwały nr XI/121/2011 oraz uchwał nr XLV/428/2014, nr XLVI/490/2014 i nr XXI/169/2016, które są aktami nowelizującymi.

Brak możliwości przyjęcia, że uchwała nr XI/121/201, traci moc z dniem podjęcia uchwały nr LIV/410/2018 wynika z tego, że uchwała ta obowiązywała do czasu nabrania mocy obowiązującej przez uchwałę nr XXIX/323/2012. W § 5 uchwały nr XXIX/323/2012 wskazano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z tym że jej przepisów nie stosuje się do wyborów przedterminowych i uzupełniających do rady, przedterminowych burmistrza oraz do referendum lokalnych przeprowadzonych w trakcie kadencji, w czasie której uchwała weszła w życie. Oznacza to, że uchwała nr XI/121/201 utraciła moc z dniem rozpoczęcia kadencji następującej po kadencji, w której podjęto uchwałę nr XXIX/323/2012. Wprowadzanie regulacji, która po tej dacie ma powodować utratę mocy obowiązującej przez uchwałę XI/121/201 stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji, a zatem naruszenie prawa.

W odniesieniu do uchwał nr XLV/428/2014, nr XLVI/490/2014 i nr XXI/169/2016 ustalenie, że tracą one moc wraz z wejściem w życie uchwały nr LIV/410/2018 jest niedopuszczalne przez sam fakt, że są to uchwały zawierające wyłącznie przepisy nowelizujące. Z tego względu bowiem ich uchylenie lub zmienianie po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Abstrahując od oceny zastosowanej w uchwałach nr XLVI/490/2014 i nr XXI/169/2016 techniki legislacyjnej, stwierdzić należy, że uchwały nr XLV/428/2014, nr XLVI/490/2014 i nr XXI/169/2016 są aktami nowelizującymi uchwałę nr XXIX/323/2012.

Wobec powyższego należy podkreślić, że zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, 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. Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 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), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i 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).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach 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 jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji. Oznacza to, że także uchylene uchwał nr XLV/428/2014, nr XLVI/490/2014 i nr XXI/169/2016 stanowi naruszenie prawa.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zarówno uchylene uchwały nieobowiązującej, jak i uchwały nowelizującej należy uznawać – w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji – za naruszające prawo.

Niemniej jednak, odwołując się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), wskazać trzeba, że zgodnie z tą zasadą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przy uwzględnieniu powołanej zasady proporcjonalności i okoliczności faktycznych, w ocenie organu nadzoru wskazane naruszenie należy traktować jako nieistotne.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/