

Pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym z "Zasadami techniki prawodawczej", załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. - "ZTP"). Sąd wskazał, iż w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała charakter naruszenia prawa nieistotnego, to nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Sąd wskazał, że dotyczy to m.in. reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185). Ich przestrzeganie jest jednym z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji. Sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszłoby do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa należy traktować jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego.

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest zawarta w ZTP reguła by w akcie prawa miejscowego zamieszczać tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Artykuł 94 Konstytucji RP wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Konsekwencją tegoż artykułu jest dyrektywa wynikająca z §118 w zw. z §143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA).

Sąd orzekł, iż w drodze uzasadnionego wyjątku (np. w celu zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego), dopuszcza się powtarzanie w aktach prawa miejscowego – zwłaszcza takich jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. Powinny być to powtórzenia dosłowne, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy. Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że jest to wyjątek mogący prowadzić do poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Gdy nastąpi zmiana powtórnego fragmentu tekstu prawnego, problematyczne będzie określenie, w jakim brzmieniu (przyczoconym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego. Dlatego należy zastępować je w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych.

*Wyrok WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 r. sygn. IV SA/Po 968/21*

*Źródło: CBOSA*