



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2015 r.

Poz. 604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.79.8.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lutego 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 tiret drugie i trzecie uchwały nr III/21/2015 Rady Gminy Mietków z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie oraz rozdziału 1 zdania drugiego załącznika do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2015 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 lutego 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 2 tiret drugie i trzecie oraz zdanie drugie zawarte w rozdziale 1 załącznika do tej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

I. W kwestionowanych fragmentach § 2 uchwały postanowiono o utracie mocy przez uchwałę Nr XXV/146/2005 Rady Gminy Mietków z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie oraz uchwałę nr XIV/74/2012 Rady Gminy Mietków z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwał nr XXV/146/2005 i XIV/74/2012 Rady Gminy Mietków. Tymczasem uchwały te są aktami nowelizującym. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. 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.

Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. 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 2002 r. Nr 100, poz. 908), 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 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, których one dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwał nr XXV/146/2005 i XIV/74/2012 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy Mietków zrobiła w § 2 tiret pierwsze uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych 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. Zalaśki, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Mietków, godzą w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 tiret drugie i trzecie uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

II. W zdaniu drugim zawartym w rozdziale 1 załącznika do uchwały (którym jest Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie) Rada Gminy Mietków przyjęła, że: „Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mietkowie działa na podstawie: 1. Ustawy z dnia 12 marca 2004r o pomocy społecznej oraz rozporządzeń wykonawczych do w/w ustawy. 2. Uchwały Nr 52/95 Rady Gminy w Mietkowie z dnia 09.08.1995r w sprawie utworzenia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie. 3. Innych przepisów prawa dotyczących pomocy społecznej. 4. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym”.

W kontekście takiej regulacji Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Cytowanego fragmentu załącznika do uchwały, w części w jakiej odnosi się do ustaw i rozporządzeń, nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Akt wydany przez radę gminy, na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw i rozporządzeń. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (porównaj: wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12, CBOSA). Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw i rozporządzeń działać ma jednostka organizacyjna gminy. Nie można tego czynić ani poprzez wyegzemplifikowanie poszczególnych aktów, ani przez sformułowanie „innych przepisów prawa dotyczących pomocy społecznej”.

Ponadto, w sposób nieuprawniony powołano w cytowanym fragmencie Statutu uchwałę Nr 52/95 Rady Gminy w Mietkowie z dnia 9 sierpnia 1995 r. w sprawie utworzenia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie. Uchwała ta zgodnie z rozstrzygnięciami Rady Gminy nie stanowi obowiązującego prawa. Na mocy uchwały Nr XV/94/2004 Rady Gminy w Mietkowie z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 145, poz. 2490) akt ten utracił bowiem moc prawną, a zatem nie może stanowić dla Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie podstawy prawnej do działania. Rada gminy nie może wprowadzać w błąd, co do obowiązywania uchylonej przez nią uchwały. Tym bardziej nie jest możliwe, aby przez kwestionowany fragment uchwały niejako przywracać jej przymiot obowiązywania.

W związku z tym uznać należy, że zakwestionowany fragment załącznika do uchwały – określający podstawy prawne działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie – w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz