



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2022 r.

Poz. 306

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.39.1.2022.AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/371/2021 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLII.331.2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268), podjęła uchwałę nr XLII/371/2021 w sprawie zmiany uchwały nr XLII.331.2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z §143 oraz §6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na zredagowaniu uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy (tj. brak możliwości odniesienia uchwały zmieniającej do uchwały zmienianej).

W tytule podjętej uchwały nr XLII/371/2021 wskazano, że dotyczy ona zmiany uchwały **nr XLII.331.2013** z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Z kolei w § 1 podjętej uchwały wskazano, że zmiany wprowadza się w uchwale **nr XXX.263.2021 z dnia 29 stycznia 2021 r.** w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W wyniku analizy przepisów uchwalonej uchwały nr XLII.371.2021 stwierdzić należy, że żaden ze wskazanych w jej treści, a zacytowanych powyżej, aktów normatywnych nie istnieje, przy czym – w tytule uchwały wskazano błędny numer uchwały, natomiast w § 1 wskazano numer i datę innej (niż wskazany tytuł)

uchwały, tj. uchwały w sprawie zmiany uchwały nr XLII.311.2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Mając na uwadze, że zarówno uchwała nr XXX.263.2021 z dnia 29 stycznia 2021 r., jak i uchwała z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi posiadają jednostkę redakcyjną oznaczoną jako § 4 – nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie przepisu której uchwały podlega nowelizacji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy również wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zasada państwa prawnego, przewidująca m.in. stanowienie prawa precyzyjnego, jasnego i klarownego, stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis § 6 tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z przepisem §143 rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zatem reguła opisana w §6 rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, tj. także w przypadku uchwał regulujących kwestię szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz zmian tych uchwał.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami § 96 ust. 3 oraz § 85 ust. 4 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – w tytule ustawy zmieniającej nie podaje się daty ustawy nowelizowanej oraz oznaczenia dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany, natomiast – jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu ustawy – przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W uchwale ... (tytuł uchwały) § ... otrzymuje brzmienie:...” albo „W uchwale ... (tytuł ustawy) w § ... ust. ... otrzymuje brzmienie:...”.

Oceniając treść uchwały zmieniającej z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowionych norm prawnych. Z treści uchwały zmieniającej nie można – w oparciu o jej treść – ustalić jaka jest zawartość i znaczenie przepisu prawnego ukształtowanego jej uchwaleniem, gdyż nie można ustalić uchwały, której przepisy są nowelizowane uchwałą zmieniającą.

W ocenie Organu Nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym tak elementarne błędy w procesie stanowienia norm prawa,

jak oczywisty brak prawidłowego i jednoznacznego wskazania aktu nowelizowanego. Takie zachowanie organów władzy publicznej w sposób oczywisty wprowadza w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie treści przepisów prawa, a także zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

Ponadto Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach w § 2 uchwały nr XLII.371.2021 przyjęła: „Traci moc uchwała nr XXX.263.2021 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLII.311.2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.”.

Cytowanym przepisem wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwały nr XXX.263.2021 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 29 stycznia 2021 r. Uchwała ta jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po 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 pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: *to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony*. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). 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 (G. Wierczyński, Teza 1 do §91 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX).

Zatem mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, przepis uchwały nr XXX.263.2021 Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach z dnia 29 stycznia 2021 r. był nie tylko bezprzedmiotowy, ale również niedopuszczalny w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowych zasad techniki prawodawczej (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski