



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 29 października 2024 r.

Poz. 3793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.195.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 t.j.; dalej: u. s. g.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/45/2024 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 27 września 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XX/120/2020 z dnia 7 maja 2020 roku dotyczącej zmiany Uchwały Nr XV/92/2019 roku dotyczącej utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Słupia Konecka – Dziennego Domu Senior+ w Pilczycy i włączenia go w struktury organizacyjne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupi oraz ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+ – w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Słupia Konecka na sesji w dniu 27 września 2024 r. podjęła uchwałę nr VII/45/2024 w sprawie zmiany Uchwały Nr XX/120/2020 z dnia 7 maja 2020 roku dotyczącej zmiany Uchwały Nr XV/92/2019 roku dotyczącej utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Słupia Konecka – Dziennego Domu Senior+ w Pilczycy i włączenia go w struktury organizacyjne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupi oraz ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 7 października 2024 r. Organ nadzoru w dniu 14 października 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 21 października 2024 r. W wyznaczonym terminie Rada złożyła wyjaśnienia w sprawie, w których w większości nie podzieliła wątpliwości Wojewody.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W tytule oraz w § 1 analizowanej uchwały wskazano, iż zmianie podlega uchwała Nr XX/120/2020 Rady Gminy Słupia Konecka z 7 maja 2020 r., w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/92/2019. Wskazana uchwała, którą Rada nowelizowała, jest zatem uchwałą zmieniającą uchwałę Nr XV/92/2019 Rady Gminy Słupia Konecka z 30 grudnia 2019 r. i jako taka nie powinna podlegać nowelizacji w zakresie, w jakim zmierza do zmiany brzmienia uchwały pierwotnej. Organ nadzoru wskazuje, że zmian w obowiązującym stanie prawnym 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. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną uchwałę. Powyższe wynika z treści § 90 oraz § 91 ust. 1 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016, poz. 283). Zgodnie z powyższym, zmianie podlegać winna uchwała Rady Gminy Słupia Konecka z 30 grudnia 2019 r., a nie z 7 maja 2020 r. Zawsze więc nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające posiadają przymiot 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. Uchylenie bądź zmiana 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/zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie/zmianę przepisów uchwały pierwotnej.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Słupia Konecka, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzorowana uchwała powyższych standardów w sposób oczywisty nie spełnia. Należy zauważyć, że w § 1 nadzorowanej uchwały nadano nową treść § 3 uchwały zmienianej (Nr XX/120/2020), który do czasu zmiany brzmiał: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.” W to miejsce Rada wprowadziła przepisy merytoryczne, które regulowały tę samą kwestię (ustalania opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia), która już w przedmiotowej uchwale została uregulowana (vide: § 1 uchwały Rady Gminy Słupia Konecka Nr XX/120/2020 z 7 maja 2020 r.), co dodatkowo jeszcze zwiększa wątpliwości co do tego, jaka w istocie jest treść normy prawnej, którą Rada Gminy zamierzała uchwalić.

Abstrahując od powyższego, nieważność nadzorowanej uchwały należałoby stwierdzić również z innego względu. Rada uchwaliła bowiem przepisy, zgodnie z którymi odpłatność za pobyt w Dziennym Domu Senior+ w Pilczycy ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając zakres usługi i zasady ponoszenia odpłatności określone w uchwale (ust. 1), jednocześnie określając w tabeli wysokość odpłatności osoby uczestniczącej w Dziennym Domu Senior+, uzależnionej od kryterium dochodowego – w formie sztywnych stawek procentowych (ust. 2). Po pierwsze należy zauważyć, że treść obu w/w ustępów jest w tej mierze ze sobą sprzeczna, co również uniemożliwia odkodowanie normy prawnej. Po wtóre, zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. W ocenie organu nadzoru przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia. Na podstawie ustawowej delegacji rada ma ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności, a zatem ustawodawca kształtuje uprawnienie rady wyłącznie w przedmiocie ustanowienia określonych reguł, którymi następnie powinien kierować się podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Przyjęte przez radę reguły nie mogą natomiast pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w zakresie ustalenia opłaty przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 ustawy

o pomocy społecznej opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną. Należy zatem stwierdzić, że rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach, których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych w ocenie organu nadzoru nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu. Organ nadzoru podziela tutaj stanowisko przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. „Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania szczegółowych zasad powinna określić jedynie granice, w ramach, których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/WR 629/13). Organ nadzoru wyrażał już wobec Rady Gminy Słupia Konecka tożsame stanowisko w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 stycznia 2020 r., PNK-I.4130.11.2020, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XV/92/2019 Rady Gminy Słupia Konecka z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Słupia Konecka – Dziennego Domu Senior + w Pilzycy i włączenia go w struktury organizacyjne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupiu oraz ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior + - w części obejmującej § 3 i § 4 uchwały.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały w całości, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk