



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2022 r.

Poz. 631

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.110.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 327/LIX/21 Rady Gminy Janów z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. Rada Gminy Janów przyjęła uchwałę Nr 327/LIX/21 w sprawie zmiany uchwały Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

W analizowanej sprawie, należy zwrócić uwagę na trzy uchwały Rady Gminy Janów, tj.

- uchwałę Nr 76/XIV/19 Rady Gminy Janów z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie – mocą jej § 1 Rada uchwaliła statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Janowie w brzmieniu załącznika do uchwały;

- uchwałę Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 Rady Gminy Janów z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie – mocą jej § 1 Rada uchyliła statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Janowie, który stanowi załącznik do uchwały Nr 76/XIV/19 i nadała mu brzmienie jak w załączniku do uchwały Nr 81/XV/19 – tj. dokonała zmiany uchwały Nr 76/XIV/19;

- uchwałę Nr 327/LIX/21 Rady Gminy Janów z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie - mocą jej § 1 Rada dokonała zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Janowie, który stanowi załącznik do uchwały Nr 81/XV/19.

Z powyższego wynika, że Rada mocą kwestionowanej uchwały Nr 327/LIX/21 dokonała zmiany uchwały zmieniającej, co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych 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. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Należy również podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, CBOSA), przepisy zmieniające mają 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 (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego 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. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. „skonsumowaniu”. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa, ponieważ jego treść zostaje zaimplementowana do tekstu aktu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny 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 subsumpcji, lecz przepis nim zmieniony*.

Skoro zatem przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne inne przepisy zmieniające, a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, chcąc ponownie uregulować określoną materię, powinien znowelizować pierwotny tekst uchwały. Nie jest bowiem możliwe wywarcenie skutku w postaci zmiany aktu pierwotnego poprzez zmianę uchwały zmieniającej, która utraciła swoją moc z momentem dokonania zmiany. Z powyższych powodów ich zmiana po dniu ich wejścia w życie jest, w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP, niedopuszczalna.

Wskazania wymaga również, że 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), do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad. 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). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy 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)*.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że uchwałą Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. Rada dokonała zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 Rady Gminy Janów z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie – konkretnie załącznika do uchwały Nr 76/XIV/19, który otrzymał brzmienie zgodne z załącznikiem do uchwały Nr 81/XV/19. Tym samym uchwała Nr 81/XV/19 "skonsumowała się" w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. zmieniać uchwałę Nr 76/XIV/19 w brzmieniu uwzględniającym dokonaną nowelizację. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dokonanie mocą przedmiotowej uchwały zmiany uchwały zmieniającej (tj. aktu jednorazowego) stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej uchybienie należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez Radę

Gminy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością aktu organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 327/LIX/21 Rady Gminy Janów z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 81/XV/19 Rady Gminy Janów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 76/XIV/19 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Janowie - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak