



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 02 stycznia 2023 r.

Poz. 40

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.999.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 385/XXXIX/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, w części określonej w:

- § 1 pkt 1 uchwały dot. uchylecia ust. 2 i 3 w § 1 załącznika do uchwały zmienianej,
- § 1 pkt 3 lit. a uchwały dot. uchylecia ust. 1 i 3 w § 3 załącznika do uchwały zmienianej,
- § 1 pkt 4 uchwały dot. uchylecia ust. 1 w § 6 załącznika do uchwały zmienianej,
- § 1 pkt 5 uchwały dot. uchylecia ust. 4, ust. 5 i ust. 6 w § 7 załącznika do uchwały zmienianej,
- § 1 pkt 6 uchwały dot. uchylecia ust. 2 w § 8 załącznika do uchwały zmienianej,

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 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 385/XXXIX/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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). Dodatkowo należy 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) podniósł, iż *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 oczekiwali 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*

Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W przepisie § 1 uchwały wskazano, że:

W załączniku do uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 1 uchyla się ust. 2 i 3,

2) w § 2 dopisuje się pkt 23), 24), 25), 26) w brzmieniu:

„23) ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1, poz. 202, poz. 1692),

24) ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2022, poz. 1692, poz. 1967, poz. 2236),

25) ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2022, poz. 1967, poz. 2127, poz. 2185, poz. 2236, poz. 2243),

26) ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. z 2022, poz. 2236).”;

3) w § 3:

a) uchyla się ust. 1 i 3,

b) zmienia się ust. 2 w następujący sposób:

„2. Statutowe zadania Ośrodek realizuje w oparciu o obowiązujące przepisy prawa w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, świadczeń rodzinnych, zasiłków dla opiekunów, funduszu alimentacyjnego, pomocy państwa w wychowaniu dzieci, wsparciu kobiet w ciąży i rodzin, karty dużej rodziny, potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej, osobom innym niż ubezpieczeni, pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, dodatków mieszkaniowych, energetycznych, osłonowym, węglowym, dla gospodarstw domowych, zadań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, weryfikacji wniosków o zakup preferencyjny paliwa stałego dla gospodarstw domowych”,”;

4) w § 6 uchyla się ust. 1,

5) w § 7 uchyla się ust. 4, ust. 5, i ust. 6,

6) w § 8 uchyla się ust. 2.

W tym miejscu należy podkreślić, iż § 1 ust. 2 i ust. 3, § 3 ust. 1 i ust. 3, § 6 ust. 1 § 7 ust. 4, 5 i 6 oraz § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach – zostały stwierdzone jako nieważne – rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 23 grudnia 2019 r., nr NPII.4131.1.853.2019. Wyżej wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze stało się prawomocne w dniu 22 stycznia 2020 r. Wymaga zasygnalizowania, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – *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. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze w przypadku, gdy stwierdzi istotne naruszenie prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności*

z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku, a więc od momentu podjęcia uchwały, wobec której stwierdzono nieważność (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 912/19; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Powyższe oznacza, że jeżeli organ nadzoru stwierdził nieważność § 1 ust. 2 i ust. 3, § 3 ust. 1 i ust. 3, § 6 ust. 1 § 7 ust. 4, 5 i 6 oraz § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach to Rada Miejska nie może uchylić tych regulacji, gdyż te przepisy już nie obowiązują w przedmiotowej uchwale – zostały wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, tj. od momentu podjęcia ww. uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 853/20; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym miejscu zasadnym jest także powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 (publ. Dz. U. z 2003 r., Nr 218, poz. 2151), zgodnie z którym: *Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), (...).*

Wobec powyższego, treść § 1 pkt 1, pkt 3 lit. a, pkt 4, pkt 5, pkt 6 uchwały jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy § 1 uchwały są bezprzedmiotowe. Jak już wyżej wskazano, § 1 ust. 2 i ust. 3, § 3 ust. 1 i ust. 3, § 6 ust. 1 § 7 ust. 4, 5 i 6 oraz § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. zostały wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, czyli nie wywołały skutków prawnych od samego początku, co oznacza, że Rada Miejska nie mogła uchylić ww. przepisów, gdyż nie obowiązują one w treści tej uchwały. Należy mieć na uwadze, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie poglądu przeciwnego, dopuszczającego możliwość zmiany przez organ stanowiący gminy przepisów uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, mogłoby zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego, a tym samym godzić w ustaloną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jak już podniesiono, zmiana uchwały przez organ stanowiący gminy nie eliminuje np. praw i obowiązków uzyskanych do czasu dokonania tejże zmiany (uchylenia przepisów) tymczasem w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały (bądź jej części) powstaje stan jak gdyby nieważny akt (jego część) nigdy nie został podjęty.

Konkludując, Rada Miejska w Woźnikach nie była uprawniona w § 1 pkt 1, pkt 3 lit. a, pkt 4, pkt 5, pkt 6 uchwały do uchylenia przepisów uchwały zmienianej, gdyż przedmiotowe regulacje nie obowiązują już w tej uchwale.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 385/XXXIX/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy