



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 4475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.549.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/7/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/150/2020 Rady Gminy Niegowa z dnia 25 września 2020 r. w sprawie maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz opłaty za pobyt dziecka w żłobku, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 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).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 maja 2024 r. Rada Gminy Niegowa przyjęła uchwałę nr II/7/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/150/2020 Rady Gminy Niegowa z dnia 25 września 2020 r. w sprawie maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dalej również jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 maja 2024 roku.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Na mocy § 1 uchwały Rada wprowadziła zmiany w uchwale XXI/150/2020 Rady Gminy Niegowa z dnia 25 września 2020 r. w sprawie maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz opłaty za pobyt dziecka w żłobku.

Z kolei w § 3 uchwały Rada przyjęła, że: *Traci moc Uchwała Rady Gminy Niegowa z dnia 26 stycznia 2022 r. Nr XXXVII/271/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/150/2020 Rady Gminy Niegowa z dnia 25 września 2020 r. w sprawie maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz opłaty za pobyt dziecka w żłobku.*

Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego powyższą uchwałę Nr XXXVII/271/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r. (uchwałę zmieniającą).

Uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż 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 – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględniła wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencyjnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich

wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 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 (w tym stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. 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).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających – po dniu ich wejścia w życie – jest niedopuszczalne.

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).

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwały zmieniającej – określonej w § 3 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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 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. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Uwzględniając wykazane powyżej naruszenie, organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wymienionej na wstępie części uchwały.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II/7/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/150/2020 Rady Gminy Niegowa z dnia 25 września 2020 r. w sprawie maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz opłaty za pobyt dziecka w żłobku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz