



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 622

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.36.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/761/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 14 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej w formie posiłków, pomocy rzeczowej oraz zasiłków okresowych i celowych, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Orzeszu podjęła uchwałę Nr LXII/761/23 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej w formie posiłków, pomocy rzeczowej oraz zasiłków okresowych i celowych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: *Traci moc Uchwała Nr LVII/711/23 z dnia 27 lipca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej w formie posiłków, pomocy rzeczowej oraz zasiłków okresowych o celowych.*

Przytoczoną przepisem wprowadzono regulację, której celem było postanowienie o utracie mocy uchwały Nr LVII/711/23.

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę zmieniającą, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uchwała Nr LVII/711/23 z dnia 27 lipca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej w formie posiłków, pomocy rzeczowej oraz zasiłków okresowych o celowych jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Podkreślenia wymaga, że 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).

Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu wejścia w życie należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji. W ocenie organu nadzoru naruszenie powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, mając na uwadze, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem do tworzenia tego rodzaju prawa zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa zasady techniki prawodawczej należy traktować jako zbiór dyrektyw skierowanych do podmiotów tworzących prawo. Jednocześnie wskazuje się, że naruszenie zasad poprawnej legislacji w niektórych sytuacjach stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady tworzenia prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, co należy uznać jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru treść § 3 kwestionowanej uchwały, stanowi istotne naruszeniem prawa w zakresie art. 2 Konstytucji RP, czyli konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji. Działanie takie musi zostać uznane również za naruszenie podstawowych zasad polskiego systemu prawnego wyrażonych w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Miejskiej Orzesze stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/761/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 14 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej w formie posiłków, pomocy rzeczowej oraz zasiłków okresowych i celowych – w części określonej na wstępie, 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, 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