



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 sierpnia 2024 r.

Poz. 5521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.682.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 sierpnia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 45/IV/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w części określonej w § 4 uchwały w zakresie wyrazów: *oraz Uchwała Nr 564/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 264/XXIV/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 lipca 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 45/IV/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2024 r.

W § 4 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr 564/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 264/XXIV/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w treść § 4 uchwały w ww. zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej przez uchwałę, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy bowiem podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązującej w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględni wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej podjętej w danej sprawie. 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 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). 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).

Omawiane uchylenie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchylenie, 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 (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, uchylenie uchwały nr 564/XLVIII/2022 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 264/XXIV/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat należy uznać za niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 45/IV/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym i prowadzonym przez Gminę Lubliniec, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat – 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