



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 844

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.77.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIV/568/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w związku 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 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXIV/568/2023 w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałę dokonano zmiany ust. 3 i ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXVI/241/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że załącznik Nr 2 do uchwały Nr XXVI/241/2021 obowiązuje w brzmieniu nadanym mu uchwałą Nr XXXV/314/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 20 września 2021 r. w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy – *Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.*

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *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 oczekiwać 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w § 1 wskazano, co następuje:

§ 1. W załączniku Nr 2 do Uchwały Nr XXVI/241/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w ust. 3 po słowach: „dziennym domu seniora” dodaje się słowa: „klubie seniora”;
- 2) w ust. 4 po słowach: „dziennym domu seniora” dodaje się słowa: „klubie seniora”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy błędnie dokonała przepisem § 1 uchwały zmiany ust. 3 i ust. 4 (poprzez dodanie wyrazów „klubie seniora”) załącznika Nr 2 do uchwały zmienianej, ponieważ w przedmiotowym załączniku w ogóle nie wprowadzono podziału na ustępy (omawiany załącznik podzielony jest na paragrafy, a w żadnym z nich nie wydzielono ustępów). W ten sposób Rada dokonała więc zmiany nieistniejących przepisów. Powyżej opisaną nieprawidłowość w przyjętej uchwale należy ocenić, jako istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, jaki przepis obowiązuje a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Jak już wyżej wykazano, kwestionowany § 1 uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów. Błędu tego nie można potraktować jako nieistotne naruszenie prawa – polegające na błędnym oznaczeniu zmienianych przepisów, także ze względów wskazanych poniżej.

Należy zaznaczyć, w § 3 i § 4 załącznika Nr 2 do uchwały (jak już wyżej wskazano błędnie oznaczone jako ustępy a nie paragrafy) nie można dodać zwrotu „klubie seniora” po wyrazach „dziennym domu seniora”, gdyż w omawianych regulacjach załącznika do uchwały nie znajdują się te wyrazy. W przepisach tych posłużono się wyłącznie sformułowaniem „ośrodka wsparcia – dziennego domu pomocy”. Wobec powyższego, Rada błędnie wprowadziła zmiany w treści ww. załącznika do uchwały, co należy również uznać za istotne naruszenie prawa.

Wreszcie, wprowadzone zmiany w załączniku Nr 2 do uchwały zmienianej nie są spójne z pozostałymi regulacjami tego załącznika. Rada dokonała zmiany ust. 3 i ust. 4, jednocześnie pomijając dokonanie zmiany § 1 i § 2 tego załącznika – w których również mowa jest o ośrodku wsparcia – dziennym domu pomocy społecznej. Wprowadzenie zmiany w taki sposób sprawiłoby, że jeden akt dotyczący zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia – dziennym domu pomocy społecznej, posługiwałby się dwoma różnymi pojęciami „dzienny dom pomocy społecznej” i „dzienny dom seniora klub seniora”. Powyższy brak spójności regulacji omawianego załącznika również należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy jedyne zasygnalizować, że Rada Gminy w celu każdorazowej nowelizacji uchwały pierwotnej, tj. uchwały Nr XXVI/241/2021 obowiązana jest uwzględniać zmiany wprowadzone już przez kolejne uchwały zmieniające, czyli w omawianym przypadku zmiany wprowadzone uchwałą Nr XXXV/314/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 20 września 2021 r. w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. 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 podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. 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. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 97 ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Na marginesie należy zaznaczyć, że powyższe uwagi dotyczące zmiany przedmiotowego załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXVI/241/2021 były już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2023 r. nr NPII.4131.1.1143.2023 stwierdzającym nieważność w całości uchwały Nr LXII/545/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń 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 (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).

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 LXIV/568/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**