Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 3 stycznia 2024 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1346.2023 Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Rada Miasta Tychy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/1033/23 Rady Miasta Tychy z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zmiany statutu Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 10b ust. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 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

Rada Miasta Tychy na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. podjęła uchwałę Nr LV/1033/23 w sprawie zmiany statutu Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach. Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40 ze zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2020r., poz. 249)

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 roku. Rada Miasta Tychy w § 2 postanowiła, że *traci moc uchwała Nr XII/232/19 Rady Miasta Tychy z dnia 31 października 2019 roku w sprawie powierzenia obsługi wspólnej Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Tychach* (ust. 1) oraz że *traci moc uchwała Nr LIII/997/23 Rady Miasta Tychy z dnia 28 września 2023r. zmieniająca Uchwałę Nr XII/232/19 z dnia 31 października 2019r. w sprawie powierzenia obsługi wspólnej Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Tychach ze zmianami* (ust. 2).

Organ nadzoru stwierdza, że treść § 2 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej uchwały *Nr LIII/997/23 Rady Miasta Tychy z dnia 28 września 2023r. zmieniająca Uchwałę Nr XII/232/19 z dnia 31 października 2019r. (...),* która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające. Należy zauważyć, że przywołanym przepisem § 2 ust. 2 uchwały wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwały Nr *LIII/997/23 Rady Miasta Tychy z dnia 28 września 2023r.,* która zasadniczo jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Organ nadzoru wskazuje, 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).

Zatem mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, uchylenie uchwały *Nr LIII/997/23 Rady Miasta Tychy z dnia 28 września 2023r. zmieniająca Uchwałę Nr XII/232/19 z dnia 31 października 2019r. w sprawie powierzenia obsługi wspólnej Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Tychach ze zmianami* było nie tylko bezprzedmiotowe, ale również niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowych zasad techniki prawodawczej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miasta Tychy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do organów władzy publicznej odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować działalność uchwałodawczą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W ramach swoich kompetencji może następnie te uchwały zmieniać, a także (co do zasady) uchylać, czyli samodzielnie usuwać z porządku prawnego. Dla legitymizacji działań rady w tym zakresie niezbędne jest, by działania takie (zmiana, uchylenie uchwały) podejmowane były na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu ustawowego. Akty stanowione przez radę gminy nie mają bowiem charakteru samoistnego - są zawsze związane z przepisem zawierającym stosowne upoważnienie do działań legislacyjnych.

Celem uchwały jest realizacja takiego upoważnienia, a wykroczenie poza nie stanowi naruszenie prawa.

Odnosząc się z kolei do treści § 2 ust. 1 organ podkreśla, że *uchwała Nr XII/232/19 Rady Miasta Tychy z dnia 31 października 2019 roku w sprawie powierzenia obsługi wspólnej Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Tychach* oraz *uchwała Nr LV/1033/23 Rady Miasta Tychy z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zmiany statutu Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach* posiadają odmienny charakter prawny.

Organ nadzoru zauważa, że § 6 *uchwały Nr XII/232/19 Rady Miasta Tychy z dnia 31 października 2019 roku określał, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązująca od dnia 01 stycznia 2020 roku.* Wobec powyższego, ww. uchwała nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym).

Dalej należy wskazać, że z treści § 4 kwestionowanej uchwały wynika, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku*. Uchwała w przedmiotowej materii została prawidłowo zaliczona przez Radę Miasta do aktów prawa miejscowego.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylana weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (tzw. zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Tychy w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Tychy poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła we wskazanej części (tu: § 2 uchwały) art. 10b ust. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/1033/23 Rady Miasta Tychy z dnia 30 listopada 2023 w sprawie zmiany statutu Środowiskowego Domu Samopomocy „MOZAIKA" w Tychach - 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego