



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.207.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV.347.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w całości, jako sprzecznej 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” w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2140 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XLIV.347.2023 w sprawie zmiany uchwały nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej:

1. Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł 1, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł 2, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny”

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

2. Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Z kolei art. 2 Konstytucji RP stanowi, 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 oczekiwali 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*.

Dalej należy zaznaczyć, że Rada Gminy Kornowac w tytule uchwały wskazała, że uchwała dotyczy zmiany uchwały nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Natomiast w § 1 uchwały wskazano, co następuje: *W uchwale nr II/18/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007) § 1 otrzymuje brzmienie: „Podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dla celów przyznawania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r., poz. 1007 ze zm.)”*.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, gdyż zawiera niejasne i niespójne regulacje. Jak już wyżej podniesiono, w tytule uchwały wskazano, że dokonuje się zmiany uchwały nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r., natomiast na podstawie § 1 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 1 uchwały nr II/18/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. Jednakże § 1 kwestionowanej uchwały Nr XLIV.347.2023 również powinien dotyczyć wprowadzenia zmian w uchwale Nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. (tak jak prawidłowo wskazano w tytule uchwały). W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że ww. uchwała Nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – stanowi akt prawa miejscowego i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 31 grudnia 2018 r., pod poz. 8428. Natomiast z ustaleń organu nadzoru wynika, że Rada Gminy Kornowac na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. nie podjęła uchwały o wyżej wskazanym nr II/18/2018.

W ocenie organu nadzoru § 1 uchwały nie koresponduje z tytułem uchwały, co stanowi, że uchwała jest niejasna i nie zawiera spójnych regulacji, a tym samym istotnie narusza zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego

przepisu mu przysługują. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowana uchwała nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż Rada dokonuje zmiany błędnie wskazanej uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Powyższe naruszenie stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Omawiane uchybienie 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 XLIV.347.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/17/2018 Rady Gminy Kornowac z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, 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 w całości, 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
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz