



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2901

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.319.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 XLV.360.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w części określonej w tytule uchwały w zakresie sformułowania: „w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r.”, 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. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XLV.360.2023 w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych 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. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej:

2. *Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.*

4. *Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych.*

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 tytuł uchwały w zakresie sformułowania: „w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r.”, jest sprzeczny z pozostałymi regulacjami uchwały, a tym samym jest niejasny, co stanowi istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP w związku art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy w § 1 i § 3 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Odstępuje się od ządania zwrotu wydatków na świadczenie pomocy społecznej udzielone na pokrycie kosztów dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007 ze zm.) a zmienionego Uchwałą Nr 264 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (Monitor Polski rok 2022 poz. 1287) gdy dochód osoby lub rodziny nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

§ 3. Traci moc uchwała nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Natomiast tytuł uchwały stanowi, że została przyjęta uchwała: w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Z treści § 1 i § 3 uchwały wynika odpowiednio, że organ stanowiący gminy określił zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej udzielone na pokrycie kosztów dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych oraz postanowił o utracie mocy obowiązującej uchwały Rady Gminy Kornowac regulującej już ww. materię dotyczącą omawianych zasad zwrotu wydatków, tj. uchwały nr III.22.2019 z dnia 7 lutego 2019 r. Jednakże w tytule uchwały wskazano, że dokonuje się zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r. pomimo, że Rada Gminy postanowiła o utracie jej mocy w wyżej już powołanym § 3 uchwały.

Wobec powyższego, tytuł przedmiotowej uchwały w zakresie sformułowania: „w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019 r.” jest niejasny, ponieważ pozostaje w sprzeczności z pozostałymi regulacjami uchwały (tj. § 1 i § 3 uchwały). Regulacje niejasne (jak również nieprecyzyjne), stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, iż ww. 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 i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż sugeruje, że Rada Gminy Kornowac zmieniła uchwałę nr III.22.2019 z dnia 7 lutego 2019 r. podczas, gdy Rada przedmiotową uchwałą ponownie określiła zasady zwrotu wydatków za ww. świadczenia z pomocy społecznej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 XLV.360.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 23 lutego 2023 r. *w sprawie zmiany uchwały nr III.22.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 7 lutego 2019r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych 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 wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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