



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3029

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.367.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/407/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/23/2015 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, w części określonej w:

- § 3 uchwały, 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”;
- pkt 3 (wers 5 tabeli) załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876), dalej jako „ustawa”;
- pkt 5 (wers 7 tabeli) załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę Nr XLVII/407/2023 w sprawie zmiany uchwały nr IV/23/2015 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, zwaną dalej uchwałą. Załącznik do uchwały zawiera zasady zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia pomocy społecznej

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy.

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

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy *Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasilki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasilki okresowe i zasilki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków wykracza poza kwotę kryterium dochodowego*. Ponadto art. 96 ust. 4 ustawy stanowi, że *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*. Należy przy tym podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu

Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W załączniku do uchwały w pkt 3 tabeli (wers 5) Rada Gminy wskazała, że:

świadczenia pomocy społecznej	Dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Procent zwrotu od wartości udzielonego świadczenia
Posiłek z wyłączeniem posiłku o którym mowa w wierszu 1	do 200%	0%

Przy czym powyższe pozostaje w kolizji z art. 96 ust. 2 ustawy. W przepisie tym ustawodawca ustalił przesłanki, które z mocy prawa powodują, że osoby korzystające ze świadczeń, przyznanych pod warunkiem zwrotu, muszą dokonać zwrotu świadczenia. Przesłankę tę stanowi dochód na osobę w rodzinie bądź dochód osoby samotnie gospodarującej przekraczający kryterium uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, określone w art. 8 ust. 1 ustawy. Tym samym Rada, przedmiotową regulacją wprowadziła zasady zwrotu sprzeczne z ww. przepisem ustawy.

Należy jednocześnie podkreślić, iż na podwyższenie przez radę gminy, w drodze uchwały, kwot kryterium dochodowego zezwala art. 8 ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu *rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.* Jednak nawet, jeśli uznać kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie podwyższenia kwot kryterium dochodowego, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy, na użytek zasad sformułowanych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy, to należy wskazać, że realizacja tej kompetencji przez Radę Gminy, nie może być domniemywana. Nie sposób, zatem doszukiwać się podniesienia kryterium dochodowego w kwestionowanej uchwale, tym bardziej, że Rada Gminy ani nie wyraziła tego wprost w regulacjach uchwały ani też w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały nie powołała przepisu art. 8 ust. 2 ustawy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że podwyższenie kwot kryterium dochodowego dotyczyć może jedynie zasiłków okresowego i celowego, nie świadczenia w formie posiłku.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane 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.*

Tymczasem w załączniku do uchwały w pkt 5 tabeli (wers 7) Rada Gminy postanowiła, że:

świadczenia pomocy społecznej	Dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Procent zwrotu od wartości udzielonego świadczenia
Zasiłek na ekonomiczne	Od 100,01% do 150%	25%

usamodzielnienie , zasiłek okresowy, zasiłek celowy z wyłączeniem zasiłku celowego na zakup posiłku i żywności, dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu”	Od 150,01% do 200%	50%
	Od 200,01% do 250%	80%
	Do 200%	100%

W cytowanym przepisie Rada Gminy wskazała, że dochód naliczany jest w % wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy postanowiła również, że w przypadku, gdy ww. dochód będzie w przedziale *do 200%* to zwrot będzie wynosić *100%* wartości udzielonego świadczenia. Należy wskazać, że w wyżej już powołanym załączniku do uchwały, w pkt 5 tabeli określono już jaka opłata jest naliczana, jeśli dochód będzie wynosił *od 100,01% do 150%* (wtedy zwrot wartości świadczenia wynosi *25%*). Także przy dochodzie wynoszącym *od 150,01% do 200%* (wg kryterium dochodowego) wskazano już, że zwrot wartości udzielonego świadczenia wynosi *50%*. Zatem przedziały tych trzech regulacji pokrywają się ze sobą i są nieczytelne. Nie wiadomo w jakiej wysokości będzie wymagany zwrot wartości udzielonego świadczenia, gdy dochód osoby uprawnionej do świadczenia będzie wynosił od *100,01% do 200%* kryterium dochodowego: czy to będzie *25%*, *50%* czy *100%* wartości udzielonego świadczenia. Takie ustalenie zasad zwrotu narusza art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jak również podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, oznacza to, że powinna zawierać normy jasne, klarowne, precyzyjne, zgodne z regułami poprawnej legislacji. Zatem z wyżej wspomnianej tabeli powinno poprawnie wynikać według jakiego dochodu jaki zwrot może zostać ustalony.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na regulację załącznika do uchwały, gdzie w tabeli określono zasady zwrotu wydatków na: świadczenia rzeczowe z wyłączeniem świadczeń określonych w wierszach 1-3 (pkt 4 tabeli), zasiłek okresowy, zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłek celowy z wyłączeniem zasiłku celowego na zakup posiłku i żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” (pkt 5 tabeli). W powyższej regulacji Rada Gminy nie sprecyzowała, że zwrot wydatków dotyczy świadczeń przyznanych pod warunkiem zwrotu, co wynika wprost z art. 96 ust. 2 ustawy. Wskazać należy, że ustawodawca dopuszcza przyznanie części świadczeń z zakresu pomocy społecznej bez warunku zwrotu, np. zasiłek celowy przyznawany na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z ust. 3 tego artykułu *może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi*. A zatem dla jasności przyjętych zapisów uchwały Rada powinna wskazać, że stanowione przez nią zasady dotyczą wydatków na świadczenia przyznane pod warunkiem zwrotu. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, bowiem jak już wskazano, to z ustawy wynika, że uchwała znajduje zastosowanie do świadczeń przyznanych pod warunkiem zwrotu. Organ nadzoru sygnalizuje jednak, że wypełniając delegację ustawową z art. 96 ust. 4 ustawy, Rada powinna trzymać się pojęć używanych przez ustawodawcę w treści art. 96 ust. 2 ustawy, tj. wskazać, że określa zasady zwrotu wydatków za usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, co zapewni należyłą precyzję podjętej uchwały i nie będzie wywoływało wątpliwości na etapie jej stosowania.

Jednocześnie wskazać należy, że Rada Gminy w § 3 uchwały wskazała, co następuje: *Z dniem wejścia niniejszej uchwały traci moc uchwała nr III/16/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/23/2015 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy*.

Jak już wskazano wcześniej 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).

Z kolei § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) wynika, iż:

§ 90. Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity.

§ 91. 1. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis*.

3. Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

Nadto, przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 Zasad techniki prawodawczej również wskazuje jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* (czyli zanim wprowadzenie zmian w uchwale pierwotnej stanie się skuteczne) i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie uchwały zmienianej (dzięki temu uchwała pierwotna zostanie zmieniona zgodnie z ostatecznym zamiarem lokalnego prawodawcy).

Dodatkowo, na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej – *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*

Z powyższych przepisów załącznika do rozporządzenia jednoznacznie wynika, że zmian w obowiązujących przepisach 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 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. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Ponownie należy zaznaczyć, że nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. 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. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru § 3 uchwały istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że na podstawie uchwały nr III/16/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 grudnia 2018 r. dokonano zmiany uchwały nr IV/23/2015 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy. Tym samym uchwała Nr III/16/2018 „skonsumowała się” w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku – ww. uchwały Nr IV/23/2015. Jak już wyżej podniesiono, przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu i nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie jest niedopuszczalne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Działanie takie narusza zasadę przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Uchylanie uchwały zmieniającej może również wprowadzać w błąd adresatów przepisów w niej zawartych. Takie działanie sugeruje bowiem, że uchwała ta funkcjonuje w obrocie prawnym zupełnie niezależnie od uchwały pierwotnej i utraci moc dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały Nr XLVII/407/2023 Rady Gminy Czernichówz dnia 28 lutego 2023 r.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Czernichów w ww. części naruszyła w sposób istotny art. 96 ust. 4 i ust. 2 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności wskazanej na wstępie części uchwały.

Powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/407/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/23/2015 Rady Gminy Czernichów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy – we wskazanej części, 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