



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2023 r.

Poz. 3068

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.350.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 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 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXV-460-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 1 marca 2023 r. zmieniająca Uchwałę Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w części określonej w § 2 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”, 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 1 marca 2023 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXV-460-2023 zmieniająca Uchwałę Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego 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. 2 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 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 § 2 uchwały 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 § 2 uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1. W Uchwale Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023,*

*§ 1. otrzymuje brzmienie:*

*„§ 1. Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób lub rodzin wymienionych w Uchwale Rady Ministrów Nr 140 z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, jeżeli dochód rodziny nie przekracza 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.”*

*§ 2. Traci moc Uchwała Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.*

Natomiast z tytułu uchwały wynika, że jej przedmiotem jest wprowadzenie zmian w treści Uchwały Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Z tytułu uchwały oraz § 1 uchwały Nr LXXV-460-2023 jednoznacznie wynika więc, że organ stanowiący gminy dokonał zmiany § 1 uchwały Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. Intencję Rady sprowadzającą się do zamiaru znowelizowania uchwały potwierdza także przebieg sesji z dnia 1 marca 2023 r. – nagranie obrad Rady Gminy dostępne jest pod adresem <https://transmisjaobrad.info/videos/10763/sesja-nrlxxv-2023-rady-gminy-nedza-z-dnia-01032023-roku>.

Tymczasem w treści § 2 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy zmienianej uchwały Nr VII-46-2019 (uchwała utraci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2023 r., o czym stanowi § 4 uchwały Nr LXXV-460-2023).

Wobec powyższego, § 2 uchwały pozostaje w sprzeczności z pozostałymi regulacjami uchwały (tj. tytułem oraz § 1 uchwały). Regulacje niejasne (jak również nieprecyzyjne), stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w 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 wskazuje, że Rada Gminy Nędza zmieniając uchwałę Nr VII-46-2019 jednocześnie postanowiła o utracie przez nią mocy obowiązującej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza 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. Uchwała pozbawiona § 2 w całości regulować będzie kwestie związane ze zmianą uchwały VII-46-2019 z dnia 8 lutego 2019 r.

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. 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).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na wadliwe określenie przedmiotu uchwały zawarte w jej tytule. W sprawie znajdzie zastosowanie reguła wynikająca ze stosowanego odpowiednio § 129 ust. 2 w zw. z § 143 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): *W tytule rozporządzenia zmieniającego określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniające rozporządzenie w sprawie .....*”, *pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany.*

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 LXXV-460-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 1 marca 2023 r. *zmieniająca Uchwałę Nr VII-46-2019 Rady Gminy Nędza z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego 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**