



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 marca 2024 r.

Poz. 1713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.151.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/1507/24 Rady Miasta Katowice z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXXIII/1507/24 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z uchwałą nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. z 2023 r. poz. 881).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Przepis art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Z kolei w ust. 2 art. 96 ustawy o pomocy społecznej wskazano następujący katalog świadczeń: usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenie w formie posiłku dla osób i rodzin wymienionych w wieloletnim rządowym programie „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Z kolei § 3 uchwały Rada Miasta stanowi: *Traci moc Uchwała nr V/81/19 z dnia 7 marca 2019 roku w sprawie określania zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 wraz z uchwałą zmieniającą nr LXII/1305/23 z dnia 27 kwietnia 2023 roku.*

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta nie posiada kompetencji do uchylecia poprzedniej uchwały (tj. uchwały Nr V/81/19) w przedmiocie zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania, gdyż akt ten odnosi się do osób objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Program rządowy zamykał się w określonych ramach czasowych, tzn. został uchwalony na lata 2019-2023.

Należy wskazać, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 1 lutego 2024 r. pod poz. 971, a zgodnie z jej § 4 – weszła w życie od 1 stycznia 2024 roku. Z tego względu zarówno w dniu, w którym Rada podejmowała uchwałę (25.01.2024 r.) jak i w dniu, w którym nastąpił skutek w postaci uchylecia uchwały Nr V/81/19 z dnia 7 marca 2019 r., tj. w dniu 1 stycznia 2024 r., działanie takie było już bezprzedmiotowe, ponieważ akt ten utracił moc obowiązującą z mocy samego prawa, gdyż obowiązywał do 31 grudnia 2023 r. Wobec tego, stanowienie o utracie mocy obowiązującej ww. uchwały Nr V/81/19 z dnia 7 marca 2019 r. nastąpiło bez wymaganej podstawy prawnej.

W konsekwencji bezprzedmiotowe jest również rozstrzygnięcie o utracie mocy uchwały Nr LXII/1305/23 z dnia 27 kwietnia 2023 r. (tj. uchwały zmieniającej uchwałę Nr V/81/19). Tym bardziej, że 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Działanie takie narusza zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Uchylenie uchwały zmieniającej może również wprowadzać w błąd adresatów przepisów w niej zawartych. Takie działanie sugeruje bowiem, że uchwała ta funkcjonowała w obrocie prawnym zupełnie niezależnie od uchwały pierwotnej i utraciła moc dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały Nr LXXIII/1507/24 Rady Miasta Katowice z dnia 25 stycznia 2024 r.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że 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 oczekiwania 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.*

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

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

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 LXXIII/1507/24 Rady Miasta Katowice z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, 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