



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 marca 2024 r.

Poz. 1838

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.165.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXVI/482/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Lipowa podjęła uchwałę Nr LXXVI/482/24 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup posiłku lub żywności 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. 8 ust. 2 ustawy.

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

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy *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, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł, 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.

Przepis ten określa maksymalną wysokość dochodu, która uprawnia do udzielenia pomocy w formie świadczeń pieniężnych osobom wskazanym w ustawie.

Z kolei, przepis art. 8 ust. 2 ustawy stanowi, że: *Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są m.in. osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

W treści § 4 ust. 1 uchwały wprowadzicie postanowiono, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jednakże przesądza to tylko o chęci publikacji danej uchwały. Bowiem w § 4 ust. 2 uchwały postanowiono, że Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego (tzw. uchwała zwykła), a nie do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie podwyższenia kryterium dochodowego stanowi akt prawa miejscowego. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy zamieszczone w przedmiotowej uchwale zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, które będą kierowane do mieszkańców gminy, uprawnionych do otrzymania zasiłku celowego. Taka norma nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone kryteria. Przepisy uchwały dotyczą zatem bezpośrednio praw i obowiązków mieszkańców gminy, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa powszechnie obowiązujących. Jest to akt prawa miejscowego, a nie akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowe regulacje uchwały podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa*

w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz wymagają ustalenia odpowiedniego okresu *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego. Po raz kolejny bowiem podkreślić należy, że na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i warunkuje jego wejście w życie, zaś stosownie do art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Jednocześnie wskazać należy, że § 2 uchwały Rada postanowiła, że *Z dniem 31 grudnia 2023 r. traci moc Uchwała nr IV/38/19 Rady Gminy Lipowa z dnia 24 stycznia 2019r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków na dożywianie 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 opinii organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do uchylecia poprzedniej uchwały w przedmiocie podwyższenia kryterium dochodowego, gdyż akt ten odnosił 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.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVI/482/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 – w całości, 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, 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**