



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5297

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.642.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/19/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz odstąpienia od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, z późn. zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miasta Poręba przyjęła uchwałę Nr II/19/24 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz odstąpienia od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.) oraz Uchwałę Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028 (M.P. z 2023 r. poz. 881).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w całości jest ona niezgodna z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Poręba w przedmiotowej uchwale w § 4 postanowiła, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 1 lipca 2024 r. pod poz. 4619. W świetle powyższego, przyjęcie w § 4 uchwały, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r., oznacza, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm (podwyższenie kryterium dochodowego dla celów przyznawania pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin)

ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej wejściem w życie, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Reasumując, wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obowiązująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków - związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że: „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego

będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. I SA/Ke 109/12 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 9 grudnia 2015 r. sygn. I SA/Ol 662/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Co prawda w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Rada Miasta Poręba wskazała, że „*Jednocześnie postanowiono nadać rzeczonyj uchwale moc wsteczną, kierując się tu wolą udzielenia szerokiemu gronu, jednak wykazującemu takie potrzeby, pomocy społecznej w zakresie dożywiania. Powyższe z pewnością też nie narusza zasad demokratycznego państwa prawa, skoro nie nakłada na obywateli żadnych obowiązków, w tym nie zwiększa wysokości poszczególnych ciężarów. W sytuacji przyjęcia działania niniejszej uchwały z mocą wsteczną, wręcz przeciwnie, albowiem osoby uprawnione, mając na uwadze aktualną sytuację geopolityczną przekładającą się na ich budżety domowe, mają szansę uzyskania realnej pomocy*”.

Zdaniem organu nadzoru uzasadnianie konieczności nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej sytuacją geopolityczną, nie spełnia warunku określonego w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak już wyżej wskazano, nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Organ nadzoru podkreśla, że Uchwała Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 została opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 23 sierpnia 2023 r. i weszła w życie 1 stycznia 2024 r. Jednostki samorządu terytorialnego, w tym także Gmina Poręba miały zatem odpowiednio dużo czasu na przygotowanie stosownych przepisów prawa miejscowego zapewniających stosowanie przedmiotowej uchwały Rady Ministrów z początkiem nowego, tj. 2024 roku. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że czas, jaki upłynął pomiędzy publikacją uchwały Rady Ministrów a wejściem uchwały Rady Ministrów w życie był wystarczający na przygotowanie i wprowadzenia w życie odpowiednich przepisów prawa miejscowego, co wymagało podjęcia uchwały przez Radę Miasta Poręba w odpowiednim terminie, aby była możliwość stosowania tej uchwały od 1 stycznia 2024 r.

Organ nadzoru stwierdza zatem, że organ stanowiący gminy Poręba nie uzasadnił właściwie konieczności zastosowania wstecznego działania skutków uchwały przy wejściu jej w życie. Naruszył tym samym zasadę *lex retro non agit*. Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a odstępstwo w tym zakresie może nastąpić jedynie w warunkach wskazanych w ustawie. W zaistniałej sytuacji prawnej, nie zachodzi konieczność zastosowania przez Radę niniejszego rozwiązania prawnego, z uwagi na brak przesłanek oraz nadzwyczajnych okoliczności, które stanowiłyby podstawę do takiego działania. Uchwała została uchwalona w dniu 24 czerwca 2024 r., a następnie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 1 lipca 2024 r. Zgodnie z przepisami prawa dla skutecznego wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagany jest upływ okresu 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Uchwała nie mogła więc z mocy prawa wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Należy również podkreślić, że nadanie ww. uchwale Rady Miasta Poręba wstecznej mocy obowiązującej nie miałyby bezpośredniego wpływu na wydane przed dniem podjęcia tej uchwały ostateczne decyzje w sprawie przyznania albo odmowy przyznania zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności, ani też na decyzje wydane w sprawie zwrotu wydatków za świadczenia przyznane w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ostatecznym decyzjom administracyjnym przysługuje bowiem domniemanie ważności, zgodnie z wynikającą z art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego zasadą trwałości decyzji administracyjnych.

Powyżej opisane uchybienie 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/19/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz odstąpienia od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „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**