



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.11.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 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 LXIV/383/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 grudnia 2023 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr LXIV/383/2023 w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 8 ust. 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2023 r.

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

W § 2 uchwały Rada przyjęła, że:

1. Z dniem 1 stycznia 2024 roku traci moc Uchwała nr III/29/2018 Rady Gminy Ciasna z dnia 28.12.2018 roku w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

2. Z dniem 1 stycznia 2024 roku traci moc Uchwała nr LIII/316/2023 Rady Gmina Ciasna z dnia 17.01.2023 w sprawie zmiany Uchwały nr III/29/2018 Rady Gminy Ciasna z dnia 28.12.2018 roku w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Należy zauważyć, iż Rada nie posiada kompetencji do uchylenia uprzednio obowiązującej 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. W dniu wejścia w życie uchwały Nr LXIV/383/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 13 grudnia 2023 r., tj. z dniem 1 stycznia 2024 r., w którym zgodnie z intencją Rady miałyby nastąpić skutek w postaci utraty mocy prawnej uchwały Nr III/29/2018,

w obrocie prawnym nie będzie już bowiem istniała ta uchwała. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując postanowienie § 2 ust. 1 badanej uchwały, działała bez podstawy prawnej naruszając art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę zmieniającą uchwałę Nr III/29/2018 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Uchylenie bowiem uchwały pierwotnej, (czyli uchwały Nr III/29/2018) jest równoznaczne z utratą mocy także uchwały zmieniającej.

Uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym 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 – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględni wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do aktów prawa miejscowego (w tym stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, 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. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). 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* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to 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 uchylenie przepisów zmieniających – po dniu ich wejścia w życie – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylecia uchwał: dotychczas obowiązującej oraz zmieniającej – określonych w § 2 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa,

Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, a 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 LXIV/383/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 – w części określonej na wstępie, 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