



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 146

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1221.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 328.LI.2023 Rady Gminy Starcza z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie 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 § 3 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.), dalej jako *Konstytucja RP* w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku 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).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Starcza podjęła uchwałę Nr 328.LI.2023 w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie 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 wskazano m.in. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2023 r.

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

W § 3 uchwały Rada przyjęła, że:

*Tracą moc:*

1) *Uchwała Nr 13.III.2018 Rady Gminy Starcza z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenie zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych;*

2) *Uchwała Nr 43.VI.2019 Rady Gminy Starcza z dnia 6 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych;*

3) *Uchwała Nr 283.XLIV.2023 Rady Gminy Starcza z dnia 30 stycznia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenie*

*zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.*

Na wstępie należy zauważyć, iż Rada nie posiada kompetencji do uchylecia 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 328.LI.2023 Rady Gminy Starcza, tj. w dniu 1 stycznia 2024 r., w którym zgodnie z intencją Rady miałyby nastąpić skutek w postaci utraty mocy prawnej uchwały Nr 13.III.2018, w obrocie prawnym nie będzie już bowiem istniała ta uchwała. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując postanowienie § 3 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 uchwały zmieniające uchwałę Nr 13.III.2018 Rady Gminy Starcza z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenie zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Uchylenie bowiem uchwały pierwotnej, (czyli uchwały Nr 13.III.2018 ) jest równoznaczne z utratą mocy także uchwał ją zmieniających.

Uchylenie uchwał nowelizujących 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 uwzględniła 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 uchylanie 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 uchylanie 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 uchylenia uchwał: dotychczas obowiązującej oraz ją zmieniających – określonych w § 3 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 złączonych 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.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): 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. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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).

Uwzględniając wykazane powyżej naruszenia, organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wymienionej na wstępie części uchwały.

Ponadto wskazać należy, iż Rada Gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – zwanym dalej *Zasadami*. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 *Zasad* podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. W myśl § 57 ust. 2 *Zasad* *Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu*. Należy zatem zauważyć, że kwestionowaną uchwałą nie spełnia powyższych wymagań. Rada przyjęła bowiem ww. akt nie stosując prawidłowych jednostek redakcyjnych, przewidzianych w powołanym rozporządzeniu - wprowadzając wadliwy podział paragrafu na punkty.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 328.LI.2023 Rady Gminy Starca z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**