

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 10 marca 2011 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka - Ostrowska Sędzia WSA Alojzy Wyszowski (spr.)
Protokolant	Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 10 marca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie

z dnia 7 września 2010 r. nr LXXV/267/10

w przedmiocie określenia warunków odpłatności z tytułu udzielenia pomocy w formie posiłku oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały:

- w tytule we fragmencie „ oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”,
- § 1 we fragmencie „,oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”,
- § 3 w całości;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu.

## U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie Nr LXXV/267/10 z dnia 7 września 2010 r. w sprawie określenia warunków odpłatności z tytułu udzielenia pomocy w formie posiłku oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności:- tytułu we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”,- § 1 we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”,- § 3.W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski podał, że w toku prowadzonego postępowania nadzorczego i badania legalności stwierdził, że podjęta uchwała we fragmencie tytułu „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”, § 1 uchwały we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków” oraz § 3 wydane zostały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i § 142 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w związku z § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.), a także art. 6 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.Podejmując przedmiotową uchwałę Rada określała warunki odpłatności za pomoc w formie posiłku, jaka może być przyznana odpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium, o którym mowa w art. 5 ust. 1 albo 2 tej ustawy.Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.) zwanego dalej rozporządzeniem, zgodnie z którym w przypadku konieczności dowozu posiłków: 1) dla dzieci i uczniów uczęszczających odpowiednio do żłobków, przedszkoli i szkół, nieposiadających bazy do przygotowania posiłków, 2) do osób w podeszłym wieku,

chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków, gmina ustala sposób organizacji tego dowozu. Działając na tej podstawie w § 3 uchwały Rada określiła katalog podmiotów, do których dowożone są posiłki (ust. 1), wskazała podmiot realizujący dowóz posiłków (ust. 2) oraz postanowiła, że „Dla osób, którym posiłek dowożony jest do ich miejsca zamieszkania lub pobytu, koszt dowozu posiłku stanowi element składowy ceny posiłku i stosuje się zasady określone w § 2”. (ust. 3). Ponadto w § 3 ust. 4 uchwały Rada określiła, że dowóz posiłków odbywa się z miejsca przygotowania posiłków do domu osoby uprawnionej, w dni robocze, w godzinach pomiędzy 11.00 a 16.00, z wyłączeniem dni świątecznych. Z kolei w ustępie 5 tego § Rada określiła wymagania, jakie muszą spełniać naczynia, w których dostarczane są posiłki. Tymczasem, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Podobnie regulacje w zakresie upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego zawiera § 142 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Wskazuje on, że akty prawa miejscowego są stanowione przez radę gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Oznacza to, że normy kompetencyjne zawierające upoważnienie dla rady gminy do stanowienia przepisów prawa miejscowego muszą być określone w regulacjach rangi ustawowej. Tym samym podstawy stanowienia regulacji zaliczanej do grupy aktów prawa miejscowego nie może stanowić akt prawny inny niż ustawa w tym również rozporządzenie. Powyższe oznacza, że o ile Rada podejmując przedmiotową uchwałę zaliczaną do grupy aktów prawa miejscowego była władna do działania na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, o tyle, zdaniem organu nadzoru, nie posiadała jednak upoważnienia do zamieszczania w treści tej uchwały regulacji dotyczących kwestii związanych z jej wykonaniem, doprecyzowywanych na podstawie rozporządzenia wykonawczego do ww. ustawy. Z tej racji zdaniem organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę Rada posiadała kompetencję do określenia w drodze aktu prawa miejscowego warunków odpłatności za pomoc w zakresie dożywiania, nie posiadała zaś upoważnienia do ustalenia w treści tej uchwały, powierzonego gminie, sposobu dowozu tych posiłków. Wobec tego w ocenie organu nadzoru zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 3 przedmiotowej uchwały. Zasadność ta, w przekonaniu organu nadzoru, obejmuje również orzeczenie o nieważności tytułu przedmiotowej uchwały we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków” a także § 1 uchwały we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”, odnoszących się w sposób bezpośredni do ustalania sposobu dowozu posiłków. Niezależnie od tego, w ocenie organu

nadzoru, nie stanowi ustalenia sposobu organizacji dowozu posiłków regulacja § 3 ust. 1 uchwały, mocą której Rada wskazała, że dowóz organizowany jest przez Gminę dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków. Za takie nie można bowiem uznać określenia katalogu podmiotów, które mogą skorzystać z dowozu posiłków. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru pismem Nr OK.8111-102/10 wskazano, że żłobki, przedszkola i szkoły mają zapewnioną bazę do przygotowywania posiłków dla dzieci i uczniów uczęszczających do tych placówek i nie zachodzi w tym przypadku konieczność dowozu posiłków. Podmioty te stanowią jedną z grup podmiotów wskazanych przez ustawodawcę w § 10 ust. 1 rozporządzenia i zostały pominięte w przedmiotowej uchwale przy określaniu sposobu dowozu posiłków. Wojewoda zauważył przy tym, że mimo zapewnienia bazy do przygotowywania posiłków dla podmiotów, o których mowa w § 10 ust. 1 rozporządzenia, Rada nie była władna do wskazywania w treści przedmiotowej uchwały, katalogu podmiotów, do których posiłki będą dowożone. Według organu nadzoru Rada nie tylko nie posiadała kompetencji do stanowienia mocą przedmiotowej uchwały o sposobie dowozu posiłków, w tym również o katalogu osób, którym dowożone są posiłki, nie była też uprawniona do regulowania kwestii związanej z ponoszeniem przez te osoby, kosztów dowozu posiłków, a zwłaszcza do regulacji, że koszt dowozu posiłków stanowi element składowy ceny posiłku i że do ustalania kosztu tego dowozu stosuje się zasady wskazane w § 2 uchwały. Rada w ramach kompetencji wynikającej z art. 6 ust. 2 ustawy władna była do określenia jedynie wysokości odpłatności za pomoc w formie posiłku, czyli za sam posiłek. W ramach tego uprawnienia nie można uznać za tożsame z realizacją kompetencji stanowienia o wysokości odpłatności za pomoc w formie posiłku ustanawiania obowiązku ponoszenia kosztów dowozu posiłków przez osoby korzystające z pomocy i w zakresie określania ich wysokości. Ponadto podkreślono, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Program ten jest finansowany z budżetu państwa oraz ze środków budżetów gmin. Co więcej, art. 14 ust. 1 tej ustawy stanowi, że na realizację ww. Programu gmina może otrzymać dotację, jeżeli udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40 % przewidywanych kosztów realizacji Programu. Z kolei podziału środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację Programu na poszczególne gminy, jak stanowi art. 9 pkt 1 ww. ustawy, dokonuje wojewoda, przy czym, zgodnie z § 8 pkt 5 rozporządzenia, przy ustalaniu wysokości dotacji dla gminy uwzględnia się w szczególności m.in. przewidywany koszt dowozu posiłków. Z tychże względów Rada nie była władna obciążać osób korzystających z pomocy w formie posiłku kosztami dowozu tych posiłków. Dotyczy to także sytuacji, kiedy osoby te ponoszą częściową odpłatność za posiłek. Odpłatność ustalana przez Radę dotyczy bowiem nie kosztu dowozu, ale samego posiłku. Organizacja dowozu posiłków pozostawiona została gminie. Co więcej, jak wskazano, przewidywany koszt dowozu tych posiłków, uwzględniany jest w trakcie ustalania wysokości dotacji dla gminy przeznaczonej na realizację tego zadania. Natomiast jeżeli koszty dowozu przewyższają kwotę dotacji przeznaczoną na ten cel, gmina

zobowiązana jest pokryć te koszty ze swojego budżetu. Nadto wskazano, że działając na podstawie § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydent przedkładając wojewodzie informację o realizacji Programu, zobowiązany jest wskazać m.in. jakie poniósł koszty dowozu tych posiłków. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lubinie wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu podała, że uwzględniając powyższe zarzuty zawarte w skardze organu nadzoru, Rada Miejska w Lubinie we własnym zakresie usunęła stwierdzone naruszenia tj. w dniu 11 stycznia 2011 r. podjęła uchwałę Nr IV/29/11 w sprawie zmiany uchwały Nr LXXV/267/10 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 7 września 2010r. W piśmie procesowym z dnia 1 lutego 2011 r. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że wejście w życie uchwały Nr IV/29/11 nastąpi po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Na dzień sporządzania niniejszego pisma nie jest znana data dziennika urzędowego, w którym zostanie ogłoszona ta uchwała. Powyższe powoduje, że uchwała Nr LXXV/267/10 do tego czasu obowiązuje, mogła być wykonywana i mogła wywołać skutki prawne. Zdaniem organu nadzoru mimo uchylenia przez Radę Miejską w Lubinie kwestionowanych zapisów uchwały Nr LXXV/267/10, zasadnym jest podtrzymanie skargi właśnie ze względu na różnicę skutków jakie niesie za sobą uchylenie kwestionowanych zapisów przez Radę i skutków orzeczenia Sądu. Zakwestionowane zapisy uchwały Nr LXXV/267/10 utracą moc obowiązującą dopiero z dniem wejścia w życie uchwały Nr IV/29/11. Tym samym w tym okresie mogą być wykonywane. Z kolei orzeczenie Sądu o nieważności zakwestionowanych zapisów będzie miało skutek ex tunc. Z tej racji nie zachodzą przesłanki uzasadniające cofnięcie skargi na uchwałę. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Określone w art. 145 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591) nie wprowadza innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały rady gminy. Według art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Lubinie Nr LXXV/267/10 z dnia 7 września 2010 r. w sprawie określenia warunków odpłatności z tytułu udzielenia pomocy w formie posiłku oraz

organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków została zmieniona uchwałą z dnia 11 stycznia 2011 r. Nr IV/29/11 w zakresie zakwestionowanym przez stronę skarżącą. Ponadto wskazać należy, że uchwała z dnia 7 września 2010 r. opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i zgodnie z zapisem weszła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia. W tej sytuacji organ nadzoru podtrzymał skargę z uwagi na możliwe do wystąpienia skutki, które mogłyby się pojawić przy obowiązywaniu uchwały z kwestionowanymi zapisami. Powyższe okoliczności i świadczą o uznaniu argumentacji skarżącego, a w dalszej konsekwencji o uwzględnieniu skargi w całości. Mimo bowiem, że uchwała z dnia 7 września 2010 r. w części zaskarżonej przez Wojewodę wyeliminowana została z obrotu prawnego obowiązywała przez pewien okres, tym samym potencjalnie mogła wywoływać określone następstwa prawne. Z tych względów jej uchylenie stało się zasadne, należało tym samym podzielić argumentację zawartą w skardze w całości. Jednakże ponowne przytaczanie podniesionych argumentów w opisanej sytuacji nie było konieczne. Z tych względów, należało uznać, że zaskarżona uchwała tytułu we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”, § 1 we fragmencie „oraz organizowania dowozu posiłków dla osób w podeszłym wieku, chorych, niepełnosprawnych, w szczególności samotnych, które nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do punktu wydawania posiłków”, § 3 jest niezgodna z przepisami obowiązującymi w dniu jej podjęcia. Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd orzekł jak w sentencji.