



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 listopada 2023 r.

Poz. 7148

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 106/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 23 listopada 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4. uchwały nr LX/387/2023 Rady Gminy Lisewo z dnia 18 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego programu osłonowego w zakresie zapewnienia posiłku dzieciom i uczniom „Pomoc gminy w zakresie zapewnienia posiłku w szkole i w domu na lata 2024-2028 w części obejmującej brzmienie: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z mocą obowiązującą”.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LX/387/2023 Rada Gminy Lisewo przyjęła Gminny program osłonowy w zakresie zapewnienia posiłku dzieciom i uczniom „Pomoc gminy w zakresie zapewnienia posiłku w szkole i w domu na lata 2024-2028. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w dniu 24 października 2023 r.

Zawiadomieniem z 14 listopada 2023 r. znak WNK.DT.IV.4131.43.2023 ZW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały. W odpowiedzi z dnia 15 listopada 2023 r. Wójt Gminy Lisewo nie wniósł zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi między innymi z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 535 i poz. 901). Wymieniony przepis wskazuje, że zadaniem własnym gminy „jest podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych”.

W wykonaniu powołanego przepisu Rada Gminy Lisewo w załączniku do przedmiotowej uchwały stosownie do § 1 uchwaliła treść Gminnego programu osłonowego w zakresie zapewnienia posiłku dzieciom i uczniom „Pomoc gminy w zakresie zapewnienia posiłku w szkole i w domu na lata 2024-2028”, w którym określony został jego cel, ocena sytuacji warunkująca jego realizację, podmioty realizujące, zakres przedmiotowy i podmiotowy, finasowanie oraz monitoring.

Oceniając pod względem prawnym wymieniona uchwałę stwierdzono, że jest ona wadliwa w § 4 w części obejmującej brzmienie : „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z mocą obowiązującą”. Abstrahując od kwestii terminu obowiązywania uchwały tj. 1 stycznia 2024 r. należy wskazać, że cytowany sposób określenia terminu wejścia w życie oznacza, że Rada Gminy Lisewo zakwalifikowała ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia przepisów w dzienniku urzędowym. Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym został określony w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r.

poz. 1461). Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że uchwały tego rodzaju nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego). WSA w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 906/21), analizując normy kompetencyjne zawarte w przepisach art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy zauważył, że zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. Mogą one stanowić zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy, poprzez ich wdrożenie, nie mogą natomiast regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy. W wyroku z dnia 5 lipca 2016 r. (sygn. akt I OSK 614/16) NSA stwierdził, że programy osłonowe formułowane na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy powinny dotyczyć kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń. Programy te mają konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy.

W ocenie organu nadzoru art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, będący podstawą prawną badanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, programów, wytycznych - nie stanowi jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 332/17), że uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatami są podmioty ją realizujące." (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 6 maja 2022 r. nr 74/2022).

Wobec powyższego wadliwym jest warunkowanie wejścia w życie takiej uchwały od jej urzędowego ogłoszenia. Natomiast okres stosowania analizowanej uchwały został już oznaczony w treści programu, który obejmuje lata 2024-2028. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. sygn. II SA/Po 228/18, w którym Sąd stwierdził: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: »CBOSA«), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Gminy Lisewo podejmując uchwałę nr LX/387/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz