



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 1288

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.96.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 lutego 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LVII/339/23 Rady Gminy Piecki z dnia 27 stycznia 2023 r.** w sprawie zmiany uchwały Nr II/9/18 Rady Gminy Piecki z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 **w części dotyczącej** § 3 w zakresie sformułowania „... po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268, z późn. zm.), w związku z uchwałą Nr 264 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2022 r., poz. 1287), dokonała zmiany uchwały Nr II/9/18 Rady Gminy Piecki z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 3 tejże uchwały Rada Gminy Piecki postanowiła bowiem, że „... uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.”.

Regulacja ta wskazuje, że organ stanowiący gminy zastosował w ww. przypadku przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktował uchwałę Nr LVII/339/23, określając termin wejścia jej w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 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 art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Uchwała w sprawie ustanowienia wieloletniego gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, podobnie jak uchwała ją zmieniająca, nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, nie zawiera bowiem norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata

poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Zgodnie z powołanym podstawie prawnej ww. uchwały art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Z kolei, w myśl art. 110 ust. 10 ww. ustawy, rada, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Oznacza to, że w oparciu o ww. przepisy ustawy o pomocy społecznej tworzone są przez organ stanowiący gminy akty programowe; wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej. Wieloletni gminny program osłonowy „Pośilek w szkole i w domu” na lata 2019-202, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Wpisuje się w obszar strategii gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąc formę pomocy adekwatną do potrzeb konkretnej gminy. Jego treść nie konkretyzuje natomiast uprawnień oraz obowiązków podmiotów zewnętrznych i nie ma charakteru norm powszechnie obowiązujących.

Uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, podejmowaną dla wykonania ustawowo określonych kompetencji. Uchwała tego typu wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę (patrz podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt IOSK 2742/15 - gdzie wskazano, że art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy o społecznej - nie stanowią podstawy prawnej do tworzenia aktów prawa miejscowego).

Tym samym, brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i uzależnienia wejścia w życie owej uchwały od tej czynności.

W tej sytuacji, zakwestionowane postanowienia § 3 uchwały, pozbawione są podstaw prawnych i musi być stwierdzona ich nieważność. Wyeleminowanie z obrotu prawnego ww. sformułowania: „... po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” powoduje, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki