



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 2879

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.40.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 marca 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)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXI/342/2023 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 lutego 2023 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr LXXI/342/2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18. ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023r. poz. 40), art. 8 ust. 2, art. 96 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021r. poz.2268 ze zm.) w związku z Uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu rządowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023 (M.P. z 2018r. Poz.1007 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 lutego 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Miejska Gminy Chocz postanowiła: „Od 1 stycznia 2023 roku podwyższa się kryterium dochodowe do wysokości 200% kryterium ustawowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej dla osób samotnie gospodarujących oraz dla osób w rodzinie, uprawniające osoby i rodziny do uzyskania wsparcia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu «Posiłek w szkole i w domu»” (§ 1), „Do wysokości 200% kryterium dochodowego nie żąda się zwrotu wydatków za udzielony posiłek, udzielone świadczenie pieniężne, za udzielone świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych”. W § 5 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru, przepis o wejściu w życie uchwały (§ 5) został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz.2268 ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.”, zgodnie z którym: „Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa

w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego”. Z przywołanego art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s. wynika, że: „Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje: 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 776 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej», 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym na osobę w rodzinie», [...] - przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Podjmując badaną uchwałę, rada skorzystała także z upoważnienia zawartego w art. 96 ust. 4 u.p.s., zgodnie z którym: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych”. W powołanym ust. 2 art. 96 u.p.s. ustawodawca postanowił, że: „Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego”.

W ocenie organu nadzoru, uchwały podejmowane w oparciu o upoważnienia zawarte zarówno w art. 8 ust. 2, jak i w art. 96 ust. 4 u.p.s., stanowią akty prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” (postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18; CBOSA).

Analizując badaną uchwałę w świetle powyższych kryteriów, stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy, których treść składa się na normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Podwyższając kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania wsparcia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” (§ 1 uchwały) oraz postanawiając o nieżądaniu zwrotu wydatków za udzielone świadczenia (§ 2 uchwały), rada ukształtowała zasady przyznawania pomocy we wskazanych formach, wpływając tym samym na sytuację prawną adresatów zarówno w sferze ich uprawnień, jak i obowiązków. Przyjęte normy są adresowane do grupy obywateli – członków lokalnej społeczności, beneficjentów udzielanej pomocy, a także innych osób, na których spoczywa ustawowy obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej (art. 96 ust. 1 u.p.s.), a zatem adresat jest określony rodzajowo i znajduje się poza strukturami administracji. Wreszcie uchwała ta, jako akt abstrakcyjny, będzie miała zastosowanie do powtarzalnych sytuacji. Należy zatem stwierdzić, że uchwała posiada wszelkie cechy pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego. Taki zresztą charakter prawny uchwał podejmowanych w oparciu o omawiane przepisy u.p.s. nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 10 kwietnia 2014 r., II SA/Ol 178/14; wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19; wyrok WSA w Gliwicach z 7 lipca 2021 r., II SA/Gl 579/21; wyrok WSA w Rzeszowie z 25 lipca 2019 r., II SA/Rz 366/19; CBOSA).

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.]). Zgodnie z brzmieniem art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [...]”. W art. 2 ust. 1 u.o.a.n. zapisano, że: „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”. Przepis art. 13 u.o.a.n. określa akty prawne,

które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowane przez organ gminy (pkt 2). Zatem z uwagi na zaliczenie badanej uchwały do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie.

Z kolei w art. 4 u.o.a.n. uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie „po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy” (ust. 1). Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. W myśl art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że kwestionowany przepis § 5 uchwały („Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”) nie uwzględnia zarówno wymaganego przez ustawodawcę trybu (w zakresie obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym), jak i odpowiedniego terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno bowiem zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu stosownego okresu *vacatio legis*.

Na marginesie należy odnotować, że opisane powyżej wymogi w zakresie trybu i terminu wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wynikające z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 oraz z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n., i właściwego w związku z tym sformułowania przepisu o wejściu w życie uchwały, muszą zostać spełnione niezależnie od decyzji prawodawcy miejscowego o nadaniu takiej uchwały wstecznej mocy obowiązującej w oparciu o przepis art. 5 u.o.a.n. (na taki właśnie zamiar wskazuje treść § 1 uchwały: „Od 1 stycznia 2023 roku podwyższa się kryterium dochodowe [...]”).

Wadliwy zapis § 5 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ustawą.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 listopada 2010 r. (I OSK 1213/10; CBOSA): „[...] nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane”. Podobne stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 3 lipca 2020 r. (III SA/Po 186/20; CBOSA), stwierdzając, że: „Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego wynikających z art. 4 oraz art. 13 pkt 2 w/w ustawy stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej”, co z kolei „powoduje jej nieważność”. W wyroku z 16 kwietnia 2010 r. (II SA/Po 33/10; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyraźnie zaznaczył, że: „Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości”.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Chocz

Burmistrz Gminy Chocz