



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1652



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.91.2023

z dnia 6 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/317/2023 Rady Gminy Belzec z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/317/2023 Rady Gminy Belzec z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/317/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 lutego 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Belzec postanowiła o nadaniu nowego brzmienia §1 uchwały Nr IV/18/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, 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.

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 (art. 96 ust. 4 ustawy).

W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez uprzedniego, urzędowego jej ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie uchwały stanowi istotne naruszenie art. 4 w zw. z 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).

Uchwała ustalająca zasady zwrotu wydatków za świadczenia udzielane w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, a także uchwała zmieniająca taką uchwałę, są aktami prawnymi zawierającymi przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej jej adresatów mają przesadzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako prawa miejscowego. Jeśli dany akt zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2020 r. sygn. akt I OSK 988/10 czy z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 669/09).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego adresowanym do każdego mieszkańca gminy, który korzysta ze świadczeń udzielanych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym - powszechnie obowiązującym - bez ogłoszenia w ustawowo przewidzianym trybie.

Przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie uchwały dnia jej podjęcia, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. I OSK 701/08).

Należy podkreślić, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza

to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

Uchwała Rady Gminy Bełżec jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Dodatkowo wskazać należy, iż podjęta w dniu 28 grudnia 2018 r. pierwotna uchwała Nr IV/18/2018 Rady Gminy Bełżec w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym - Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r. poz. 369 i weszła w życie, zgodnie z jej § 4 po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Bezspornie uchwała zmieniana stanowi akt prawa miejscowego, co determinuje charakter prawny uchwały zmieniającej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/317/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Bełżec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Bełżec