



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10860

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.568.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XCV/826/2023 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 25 października 2023 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 2024-2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr XCV/826/2023 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 2024-2028, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.) w związku z uchwałą nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu «Posiłek w szkole i w domu» na lata 2024-2028 (M. P. z 2023 r. poz. 881)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 października 2023 r.

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

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Jarocinie postanowiła, że: "Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu «Posiłek w szkole i w domu» na lata 2024-2025 (M.P. z 2023 r. poz. 881), jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza 200% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)". W § 4 uchwały przyjęto, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2024 r.".

Należy wskazać, że rada jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazała art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: "u.p.s.", zgodnie z którym: "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" (ust. 2); "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" (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, uchwała podejmowana w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 96 ust. 4 u.p.s., stanowi akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko zgodnie, z którym: „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 odnosić 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). W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania" (por. wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11; postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 - CBOSA).

W świetle przytoczonych wyżej kryteriów, należy stwierdzić, że uchwała zawiera przepisy, które zawierają w sobie normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Rada, postanawiając o "odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych", 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. Z kolei uchwała ta, jako akt abstrakcyjny, pozwala na wielokrotne stosowanie jej przepisów. Należy zatem stwierdzić, że uchwała posiada wszelkie cechy pozwalające na uznanie jej za akt prawa miejscowego. Taki charakter prawny uchwał podejmowanych w oparciu o wskazane 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).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że promulgacja ocenianej uchwały jest obowiązkowa (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.), ponieważ warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Niniejsza uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.) niezwłocznie po jej podjęciu przez radę (art. 3 u.o.a.n.). Należy zatem stwierdzić, iż brak publikacji uchwały stanowi niezachowanie wymagań przewidzianych w Konstytucji RP (art. 88 ust. 1), w u.o.a.n. (art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2) oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 42).

Zauważyć należy, że nieprawidłowy zapis § 4 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób zgodny z przepisami przytoczonymi powyżej.

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 wchodzą w życie zatem nie wiążą podmiotów do

których zostały skierowane”. Podobne stanowisko zajął 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”. Z kolei w wyroku z 16 kwietnia 2010 r. (II SA/Po 33/10, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, 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”.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 w Jarocinie

Burmistrz Jarocina