



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 października 2016 r.

Poz. 5345

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.489.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/186/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 13 września 2016r. w sprawie gminnego programu dożywiania dzieci w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296) w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Żywcu przyjęła do realizacji „Gminny Program dożywiania dzieci”. W ocenie organu nadzoru uchwała ta nie spełnia wymogu jasności i przejrzystości prawa i tym samym podważa wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady: zaufania obywateli do organów państwa i przyzwoitej legislacji. Przedmiotowa uchwała zdaniem organu nadzoru powinna być zredagowana w taki sposób, by dla adresata tego aktu była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tymczasem tytuł uchwały oraz treść przepisów § 4 i § 7 uchwały wskazują, że uchwała dotyczy dożywiania dzieci, co jest niespójne z treścią przepisu § 2 pkt 3 uchwały, który obejmuje również osoby dorosłe, które własnym staraniem nie mogą sobie zapewnić ciepłego posiłku.

W § 3 uchwały Rada sposób niejasny określiła kryterium dochodowe na osobę w rodzinie, od którego zależy prawo do świadczeń w ramach programu. Powyższą regulacją Rada Miejska dokonała podwyższenia do 180 % kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust.1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 930 z późn. zm.), do czego była nieuprawniona. Rada może podjąć odrębną uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowego i celowego, jednakże w oparciu o art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru poza delegacją ustawową pozostają przepisy § 5, § 6, § 8, § 9 oraz § 10 uchwały. Również przepis § 11 uchwały w zakresie powierzenia wykonania uchwały Kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żywcu pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Za wykonanie uchwał Rady Miejskiej odpowiada bowiem Burmistrz. To on może zobowiązać kierownika MOPS do podjęcia określonych działań. Zgodnie z art. 33 ust. 5 tej ustawy jest zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto, uchwała w sprawie przyjęcia gminnego programu w zakresie dożywiania dzieci, powinna być wydana na podstawie m. in. art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Pierwszy z powołanych wyżej przepisów stanowi, iż do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań

z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Natomiast z treści art. 110 ust. 10 ww. ustawy wynika, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Norma ustrojowa wyrażona m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP upoważnia organy samorządu terytorialnego do stanowienia - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego, tj. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze ich działania. Aby akt normatywny został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, musi on spełniać następujące wymogi: pochodzić od ustawowo umocowanego organu oraz zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Normę możemy uznać za generalną, jeżeli zdefiniowany nią krąg adresatów obejmuje ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą. Abstrakcyjność normy wynika z jej powtarzalności, tj. możliwości wielokrotnego stosowania przy każdorazowym zaistnieniu określonych w niej przesłanek. Samo zaś upoważnienie ustawowe musi być wyraźne i konkretne, a zatem wskazujące jednoznacznie jaka sfera prawa została przekazana do unormowania w ramach kompetencji prawodawczych, tj. stanowienia norm wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego. Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i warunkuje jego wejście w życie, stosownie do art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym 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.

Uchwała kwestionowana niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż kwestionowana uchwała nie podlega publikacji, jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

W orzecznictwie nieprawidłowe określenie daty wejścia uchwały w życie, m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym, jest kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa uzasadniające zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym uchwałę Nr XXV/186/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 13 września 2016r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak