



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 marca 2023 r.

Poz. 2230

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.220.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/810/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany w załączniku do Uchwały Nr II/33/2018 Rady Miasta Wisła w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę w sprawie zmiany w załączniku do Uchwały Nr II/33/2018 Rady Miasta Wisła w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. W tytule przedmiotowej uchwały wskazano, że podjęta została ona w sprawie zmiany w załączniku do Uchwały Nr II/33/2018 Rady Miasta Wisła w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2023 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.), w związku z Uchwałą Rady Ministrów Nr 264 z dnia 28 grudnia 2022 r., zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2022 r., poz. 1287).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że wbrew tytułowi wprowadzony uchwałą Nr II/33/2018 Program „Posiłek w szkole i w domu” jest programem osłonowym w rozumieniu art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej dotyczącym realizacji zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym w zakresie pomocy społecznej, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy o pomocy społecznej (pkt I Programu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały). Użycie więc w samym tytule uchwały (zarówno pierwotnej, jak i obecnie analizowanej – uchwały zmieniającej) sformułowania „ustanowienie wieloletniego rządowego programu” nie zostało potraktowane jako istotne naruszenie prawa.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jednak, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru, uznanie, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jak to uczyniła Rada Miasta Wisła poprzez wskazanie odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie gminnym w podstawie prawnej oraz sformułowanie zawarte

w § 3 uchwały – zdaniem organu nadzoru – nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W przepisie tym Rada postanowiła bowiem, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2023 r.*, nie wskazując przy tym podstawy prawnej do żądania takiego ogłoszenia.

Organ nadzoru stwierdza, że postanowienie § 3 uchwały narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Na mocy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma znaczenie jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie 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. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień. Takich przepisów przedmiotowa uchwała nie zawiera.

Tym samym publikacja analizowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje również podstaw w przepisach szczególnych.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały nie można uznać za prawidłowy, ponieważ w sposób niedopuszczalny nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego, a tym samym Rada Miasta Wisła istotnie naruszyła art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Już tylko na marginesie wskazać należy, że uchwała Nr II/33/2018 Rady Miasta Wisła w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, która jakoby podlega zmianie, nie jest aktem prawa miejscowego i nie była publikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i publikacji takiej nie przewidziano w treści tejże uchwały.

Nie jest to jedyne istotne naruszenie prawa, jakiego dopuściła się Rada Miasta Wisła.

W § 1 uchwały wskazano, że:

1. W Załączniku do Uchwały, który stanowi Program osłonowy w zakresie dożywiania „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, zmianie ulega zapis w pkt. IV, w zakresie zmiany wskaźnika procentowego kryterium dochodowego: 150% zastępuje się wskaźnikiem 200%.

2. Pozostałe zapisy Programu pozostają bez zmian.

Z treści uchwały nie wynika zatem czy i jaka uchwała, czy też inny akt jest zmieniany uchwałą Nr LII/810/2023. Podkreślić należy, iż wskazanie danych uchwały zmienianej w tytule uchwały nie jest wystarczające do uznania, że to właśnie ta uchwała tj. została zmieniona, o tym bowiem winna przesądzać treść uchwały, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca. Sytuacja, w której nie sposób ustalić, jaki akt zmieniany jest uchwałą Rady jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami przyzwoitej (przejrzystej) legislacji oraz zaufania obywateli do organów Państwa. Ponadto, regulacja § 1 ust. 2 uchwały jest bezprzedmiotowa – oczywistym jest bowiem, że tekst uchwały pierwotnej podlega zmianie tylko w zakresie zmian wprowadzanych uchwałą nowelizującą, a pozostałe jej przepisy obowiązują w dotychczasowym brzmieniu.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz