



Poznań, 2019-02-11

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.70.2019.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie wyrazów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały Nr 43/V/2019 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 43/V/2019 Rady Gminy Czerwonak w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 została podjęta na sesji w dniu 17 stycznia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 1, 3 i 14 oraz ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) w związku z uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M. P. z 2018 r. poz. 1007).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 stycznia 2019 r.

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

W § 4 uchwały rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2019”.

Powyższy zapis narusza w stopniu istotnym art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) Zgodnie z ww. przepisem ustawowym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego

stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do jej ogłoszenia w takim dzienniku.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W uzasadnieniu postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. (sygn. akt. IV SA/Po 245/18) stwierdzono: „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 odnosząc 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)”. Pogląd ten był niejednokrotnie wyrażany w orzecznictwie (por. np. wyroki NSA: z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, z dnia 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1060/10 oraz z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 309/14).

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) stanowi, że 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 ustawy o pomocy społecznej wynika, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9 opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Przytoczone przepisy nie kreują programu osłonowego w zakresie dożywiania jako aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej do obowiązków kierownika ośrodka pomocy społecznej należy nie tylko składanie radzie gminy sprawozdania z rocznej działalności ośrodka, ale również przedstawianie listy potrzeb z zakresu pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z działalności ośrodka pomocy społecznej, rada gminy opracowuje, zgodnie z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, lokalny program pomocy społecznej, a następnie kieruje go do wdrożenia kierownikowi ośrodka.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jako podstawa do podjęcia aktu dotyczącego realizacji zadań gminy z zakresu pomocy społecznej, nie może być podstawą do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Akty te nie posiadają bowiem cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów.

Uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, podejmowaną dla wykonania ustawowo określonych kompetencji. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

Program ośłonowy w zakresie dożywiania nie jest aktem prawa miejscowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Według organu nadzoru, program, o którym mowa w cytowanych przepisach ustawy o pomocy społecznej, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Program wpisuje się w obszar strategii gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąc formę pomocy adekwatną do potrzeb konkretnej gminy. Jego treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych, co sprzeciwia się traktowaniu ustanawiającej go uchwały, jako aktu prawa miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Opolu w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Op 637/14 stwierdził: „(...) Program ten może zatem być jedynie skierowany do podmiotu (podmiotów) mającego wykonać założenia programu, a więc funkcjonującego w strukturze gminy, który to adresat jest organizacyjnie podporządkowany organowi wydającemu powyższy akt i program może kształtować sytuacje prawne jedynie takiego podmiotu. Wszystkie te argumenty przemawiają za tym, że uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Podjęta na tej podstawie uchwała, prawidłowo zredagowana, nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące”. Podobnie wypowiedział się w tej kwestii WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt: IV SA/Gl 1147/14.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „W orzecznictwie sądów

administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałą, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«». W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15.

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr 43/V/2019 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 stycznia 2019 r. w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Czerwonak
Wójt Gminy Czerwonak