



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego,” uchwały nr VIII/LIII/513/23 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 25 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w Gminie Wisznia Mała w zakresie dożywiania pn.: „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę nr VIII/LIII/513/23 zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w Gminie Wisznia Mała w zakresie dożywiania pn.: „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego,” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. wieloletni rządowy program „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, jest programem wspierania finansowego gmin w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Wisznia Mała wprowadziła zmiany do obowiązującego na terenie Gminy wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania na lata 2019-2023. Program określa, między innymi, jego cel, ocenę sytuacji warunkującej realizację programu, działania realizowane w ramach programu, czy podmioty realizujące program. Wprowadzane uchwałą nr VIII/LIII/513/23 zmiany dotyczą zakresu działań realizowanych w ramach programu i dostosowują postanowienia programu do obecnie obowiązujących kryteriów dochodowych warunkujących przyznanie pomocy nieodpłatnie w ramach programu. Zgodnie §3 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.”.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego

nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Wisznia Mała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie ustanowienia programu osłonowego ma charakter programowy, co oznacza, że nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Wisznia Mała. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na wyznaczeniu celów, a także na wskazaniu podmiotów realizujących program. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał przyjmujących program osłonowy „Posilek w szkole i w domu”.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że uchwała pierwotna, tj. uchwała nr VIII/VI/72/19 z dnia 27 marca 2019 r. weszła w życie z dniem podjęcia i nie została skierowana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W związku z tym, że uchwałę pierwotną uznano za akt pozbawiony cech aktu prawa miejscowego, za akt taki nie może zostać uznana także uchwała nowelizująca, a w konsekwencji również z tego powodu uchwała nr VIII/LIII/513/23 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 25 stycznia 2023 r. nie może zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „w terminie po 14 dniach od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski