



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz. 40, poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688)

stwierdza się nieważność

§ 4 uchwały Nr LXXIII/701/2023 Rady Gminy Krokowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wieloletniego gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 w zakresie słów: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

UZASADNIENIE

W dniu 4 grudnia 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LXXIII/701/2023 Rady Gminy Krokowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wieloletniego gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 19 grudnia 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Krokowa o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.) w zw. 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).

W § 1 uchwały Rada Gminy Krokowa uchwaliła wieloletni program osłony w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, stanowiący załącznik do uchwały. Z kolei § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

W ocenie organu nadzoru wskazany wyżej przepis § 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Przepis art. 17 ust. 2 pkt

4 ustawy o pomocy społecznej nie jest ustawowym przepisem upoważniającym do wydania aktu prawa miejscowego. Zgodnie z orzecznictwem art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi „podstawę prawną do tworzenia przez radę gminy określonego typu aktów polityki administracyjnej (por. St. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym komentarz do art. 110 ustawy o pomocy społecznej*, publ. LEX). Akty polityki gminy wskazują w jaki sposób gmina może w najlepszym, optymalnym stopniu wykorzystać posiadane zasoby i instrumenty prawne do realizowania celów i zadań wskazanych w ustawie o pomocy społecznej. Akty polityki administracyjnej są zaadresowane do podmiotów znajdujących się w prawnych organizacyjnych więzach z gminą tj. do jej organów i gminnych jednostek organizacyjnych. Podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie są zatem podstawą do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie powinien być zatem publikowany, nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien się wypowiadać w przedmiocie uprawnień i zakresów obowiązków podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2742/15).

Zgodnie zaś z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Uchwała wprowadzająca taki lokalny program, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwała ta nie zawiera bowiem norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze programowym i zadaniowym, adresowanym do podmiotów realizujących tę uchwałę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 332/17).

Należy również zauważyć, że w załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazuje, iż utworzenie i przyjęcie przez nią przedmiotowego programu związane jest z ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. z 2023 r., poz. 881). Organ nadzoru zaznacza, że w punkcie IV.1.1 załącznika do uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, Rada Ministrów jasno określa, że program na szczeblu gminy realizują samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej przy udziale właściwych jednostek organizacyjnych gminy.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr LXXIII/701/2023 Rady Gminy Krokowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wieloletniego gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 w zakresie słów: „i podlega ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego*” jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz