



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432, poz. 2500)

stwierdza się nieważność

§ 4 uchwały Nr III/24/2018 Rady Gminy Stare Pole z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w zakresie słów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 grudnia 2018 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr III/24/2018 Rady Gminy Stare Pole z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, dalej zwana „uchwałą”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432) oraz art. 17 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 i 1693). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W myśl zaś 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. Natomiast przepis art. 110. ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rada gminy biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

W § 4 uchwały Rada Gminy Stare Pole postanowiła, że *„uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2019 r.”*. W ocenie organu nadzoru przepis ten, w części dotyczącej publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, w sposób istotny narusza prawo, tj. 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 i Dz.U. z 2018 r. poz. 2243) dalej jako: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione 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”.

Stwierdzić należy, że Rada Gminy Stare Pole postanawiając w § 4 przedmiotowej uchwały o jej publikacji, zaliczyła przedmiotową uchwałę do kategorii aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na terenie działania organu, który je wydał, bądź uznała, że obowiązek jej publikacji przewiduje przepis szczególny. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie istnieją żadne przepisy szczególne nakazujące ogłoszenie przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych, zgodnie z którymi programy pomocy społecznej – a do takich należy Program osłony w zakresie dożywiania „Pomoc gminy w zakresie dożywiania” na lata 2019-2023, nie stanowią aktów o charakterze prawa miejscowego oraz nie mieszczą się w żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt I Sa/Wa 332/17, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r. sygn. akt I OSK 2742/15).

Przedmiotowa uchwała jest aktem o charakterze programowym, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Świadczy o tym m.in. wskazany w uchwale krąg podmiotów realizujących program. Ponadto, treść uchwały koncentruje się na wyznaczeniu celów, prognozie przyszłych działań, zasadach finansowania programu i sposobie monitorowania jego realizacji. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże więc wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania. W tym

miejscu zasadnym jest przywołanie stanowiska zaprezentowanego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06), zgodnie z którym akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera, co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10). Przedmiotowa uchwała takich norm nie zawiera, w związku z czym nie może zostać sklasyfikowana jako akt prawa miejscowego.

Ponadto, stosownie do treści 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. Z kolei art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rada gminy opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru przepisy te nie upoważniają do wydania aktu prawa miejscowego. W tej kwestii Wojewoda Pomorski w pełni podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r. (sygn. I OSK 2742/15), zgodnie z którym art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowią podstawę prawną do tworzenia przez radę gminy określonego typu aktów polityki administracyjnej. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił przy tym, że *„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 wypowiedać w przedmiocie uprawnień i zakresów obowiązków podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną”* (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I Sa/Wa 332/17).

W związku z powyższym stwierdza się, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz nie mieści się w żadnej z kategorii aktów prawnych podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Nie istnieje również żaden przepis szczególnie nakazujący publikację uchwał tego rodzaju w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność § 4 uchwały, w zakresie słów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i”.

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

Dariusz Drelich