



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 3391

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 46/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 9 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr LII/354/23 Rady Miejskiej w Chodczu z dnia kwietnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023”.

UZASADNIENIE

W dniu 6 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Chodczu podjęła uchwałę nr LII/354/23 w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023”. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 11 kwietnia 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 25 kwietnia 2023 r. znak WNK.DW.IV.4131.1.21.2023.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady w piśmie z dnia 4 maja 2023 r. znak: BR.0004.48.2023 poinformowała: „(...) wyżej wymieniona uchwała zostanie poprawiona według wskazań organu nadzoru na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Chodczu”. Organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 pkt 10 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.) i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), 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) oraz Uchwały Nr 264 Rady Ministrów 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 poz. 1287).

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Chodczu postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2023 r.”. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z 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), w wojewódzkim dzienniku urzędowym: ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obowiązek jej publikacji nie wynika także z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 cytowanej wyżej ustawy w szczególności z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, będący podstawą prawną badanej uchwały. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, programów, wytycznych - nie stanowi

jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 332/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął, 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, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące. Należy się również zgodzić ze stanowiskiem NSA przedstawionym w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 2742/15), że podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie stanowią podstawy do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien być publikowany w dzienniku urzędowym.

Podobne stanowisko wyraziły m.in.: WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08); WSA w Krakowie w wyrokach: z dnia 21 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 1453/10) i z dnia 17 stycznia 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 906/21); WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 20 października 2021 r. (sygn. akt I SA/Ol 589/21, czy WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt II SA/Gl 525/21). Również w doktrynie wyrażany jest pogląd, że "przepisy prawa stanowiące podstawę podjęcia tego typu uchwał nie dają podstaw do wydawania aktu prawa miejscowego, ponieważ nie określają one zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących aktu. Strategia i programy powinny być wizją gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych występujących na jej terenie. Mogą być one uznane jedynie za uchwały będące aktami kierownictwa wewnętrznego, czyli uchwałami wiążącymi samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy, jednakże nie mogą stanowić podstawy prawnej dla wydawanych decyzji administracyjnych i nie rodzą po stronie obywateli i podmiotów z nimi zrównanych w pozycji prawnej żadnych uprawnień względem gminy" (S. Nitecki, 6.3.1. Gmina (w:) Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008). Organ nadzoru podziela jednocześnie pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „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 uchwale, 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 niejako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”. Zatem eliminacja § 4 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten, wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Mając powyższe na względzie, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz