



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4. uchwały nr LXXIV/647/23 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 18 października 2023 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego w zakresie dożywiania "Pomoc w szkole i w domu" na lata 2024 -2028.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 18 października 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXIV/647/23 w sprawie przyjęcia programu osłonowego w zakresie dożywiania "Pomoc w szkole i w domu" na lata 2024 -2028, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 uchwały 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.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Głogowie przyjęła w załączniku nr 1 do uchwały program osłonowy w zakresie dożywiania „Pomoc w szkole i w domu” na lata 2024 -2028. Program określa, między innymi, jego cel, sytuację warunkującą realizację programu, podmioty realizujące program, zakres podmiotowy i przedmiotowy programu, a także finansowanie i monitoring programu. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Głogów (§3 uchwały). Zgodnie §4 uchwały: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Na podstawie zaś § 5 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie od 1 stycznia 2024 r.

Uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nr LXXIV/647/23 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, odsyłającego w zakresie kompetencji Rady do ustaw szczególnych, oraz na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), stanowiącego podstawę do uchwalania programów osłonowych w gminie. W podstawie prawnej uchwały powołano się także na realizację uchwały nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. wieloletni rządowy program „Posilek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P z 2023 r. poz 881).

Zgodnie z uchwałą Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. wieloletni rządowy program „Posilek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, jest programem wspierania finansowego gmin w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.).

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 Miejskiej w Głogowie nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie przyjęcia programu osłonowego ma charakter programowy, co oznacza, że nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Miejskiej Głogów. 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 7469/21) wskazując – „(...) W postanowieniach art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. wskazano, że podejmowanie przez radę gminy zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych, należy do zadań własnych gminy. Natomiast w art. 110 ust. 10 u.p.s. stworzono możliwość opracowywania i kierowania przez radę gminy do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniających potrzeby z zakresu pomocy społecznej. Wskazane przepisy stanowią upoważnienie dla rady gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów intencjonalnych. Trafnie argumentuje skarżący organ nadzoru, że zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji ustawodawczej wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. (...) Uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.”

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”.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa