



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 21.03.2023 r.

Poz. 1441

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.12.2023.MA WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

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

#### **stwierdza się nieważność**

§ 3. uchwały Nr LVII/463/2023 Rady Gminy Kaliska z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/22/2018 Rady Gminy Kaliska z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania pt. „Pomoc gminy w zakresie dożywiania w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 2 lutego 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LVII/463/2023 Rady Gminy Kaliska z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/22/2018 Rady Gminy Kaliska z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania pt. „Pomoc gminy w zakresie dożywiania w szkole i w domu” na lata 2019-2023, dalej zwana „uchwałą”, przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 20 lutego 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Kaliska o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w zw. z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu 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 z późn. zm.).

W § 3 uchwały Rada Gminy Kaliska zawarła zapis, zgodnie z którym „uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”. W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 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 niezespolonej;
- 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 niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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 Kaliska postanawiając w § 3 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, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2742/15). Przedmiotowa uchwała stanowi zmianę uchwały w sprawie ustanowienia programu osłonowego w zakresie dożywiania, będącego aktem 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.

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 szczególny nakazujący publikację uchwał tego rodzaju w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr LVII/463/2023 Rady Gminy Kaliska z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/22/2018 Rady Gminy Kaliska z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania pt. „Pomoc gminy w zakresie dożywiania w szkole i w domu” na lata 2019-2023 należy uznać za 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

**Dariusz Drelich**