



WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.342.2023

URZĄD GMINY GORZYCE
Wpłynęło - Kancelaria Ogólna

2024-01-05
Nr Rejestru RP/.....
Ilość załączników

Rzeszów, 2024-01-03

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od” uchwały Nr LXIX/473/23 Rady Gminy Gorzyce z dnia 27 listopada 2023r. w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

UZASADNIENIE

W dniu 27 listopada 2023r. Rada Gminy Gorzyce podjęła uchwałę Nr LXIX/473/23 w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od” z istotnym naruszeniem przepisu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z treścią powołanego wyżej przepisu: w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i

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

W badanym przypadku publikacja uchwały w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 byłaby uzasadniona wówczas, gdyby przedmiotowa uchwała stanowiła akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) albo obowiązek jej ogłoszenia wynikał wprost z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy).

Akty prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego, zawierają normy generalne i abstrakcyjne (mające charakter normatywny) i są adresowane do nieokreślonego z góry kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie jest prezentowany pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006r. 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 2008r. sygn. akt: IV SA/Po 256/2008 akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005r. sygn. akt: II OSK 134/2005 wskazano, że akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W podstawie prawnej podjętej uchwały zostały powołane przepisy art. 18 ust.2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 17 ust.2 pkt 4 i art. 110 ust.10 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz. 901 z późn.zm.).

Zgodnie z przepisem 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. Z kolei w myśl 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. Stosownie do art. 48b ust.2 i 3 tej ustawy pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. Pomoc, o której mowa w ust. 2, przyznana dzieciom i młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków. Przepis art. 110 tej ustawy stanowi natomiast w ustępie 10, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Uchwała wydana na podstawie powołanych wyżej przepisów ustawy o pomocy społecznej jest aktem o charakterze programowym. Jej treść wyznacza cele działań jakie mają być podejmowane w ramach programu oraz określa podmioty, które mają te działania podejmować. W badanej uchwale wskazano, że realizatorem i koordynatorem programu jest Ośrodek Pomocy Społecznej w Gorzycach we współpracy z innymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi gminy tj.: szkołami, przedszkolami lub prowadzonymi przez inne samorzady gminne i podmioty, do których uczęszczają uczniowie i dzieci z ternu Gminy Gorzyce.

Przedmiotowa uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego i wiąże jedynie wskazane w nim podmioty określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania.

Niniejsza uchwała nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wobec czego brak jest uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że jest to akt prawa miejscowego,

co uzasadniałoby jej publikację na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017r. sygn. akt: I SA/Wa 332/17 w którym wskazano, 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie zawiera ona 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. W konsekwencji, skoro przepisy dające podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej nie dają kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego to tego rodzaju akt polityki administracyjnej gminy nie powinien być publikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa, nie jest on bowiem adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien tworzyć uprawnień i zakresu obowiązków dla podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną”.

Obowiązek ogłoszenia przedmiotowej uchwały nie wynika również z żadnego przepisu szczególnego, w związku z czym należy zakwestionować skierowanie badanej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Gorzyce
2. Przewodniczący Rady Gminy Gorzyce