

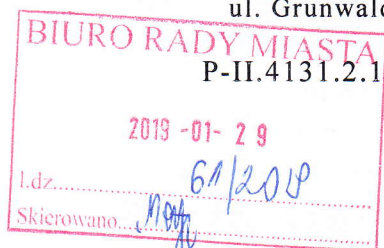


WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr.poczt.297
ul. Grunwaldzka 15



Rzeszów, 2019-01-23



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§4 we fragmencie: „w terminie 14 od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego” uchwały Nr III/20/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2018r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr III/20/18 sprawie ustanowienia wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 uchwały we fragmencie: „w terminie 14 od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego” z istotnym naruszeniem przepisu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

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 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 stanowiących 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 wieloletniego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 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 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 17 ust.2 pkt 4 i art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1508 z późn.zm.).

Przepis art.18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. 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. 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 program realizuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sanoku jako samorządowa jednostka pomocy społecznej we współpracy z samorządowymi szkołami podstawowymi, gimnazjami, szkołami ponadgimnazjalnymi oraz podmiotami prowadzącymi szkoły lub przedszkola niepubliczne i innymi, do których uczęszczają dzieci i młodzież z terenu miasta Sanoka. Koordynatorem programu jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sanoku. 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 otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta Sanoka

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU