



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.106.3.2023.KP

Wrocław, 5 grudnia 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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. we fragmencie „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” uchwały Nr LVI/311/2023 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piławie Górnej, na sesji w dniu 23 listopada 2023 r., podjęła uchwałę Nr LVI/311/2023 w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 listopada 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” 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), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z uchwałą Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. wieloletni rządowy program „Posiłek 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 z dnia 12 marca 2004 r. 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.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Piławie Górnej przyjęła program osłonowy w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. Program określa m.in. jego cel, sposób realizacji programu czy monitoring programu. Zgodnie z §4 uchwały: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie 1 stycznia 2024 roku”.

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 24 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 2023/21.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Piławie Górnej nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie ustanowienia programu osłonowego ma charakter programowy, co oznacza, że nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Piława Górna. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na wyznaczeniu celów, a także na wskazaniu sposobu realizacji programu. 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 dotyczących programów zdrowotnych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 uchwały we fragmencie „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i”, 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 skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski