



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 446

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1296.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2024 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 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 314/LIX/2023 Rady Gminy Irządze z dnia 5 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania na lata 2024-2028, w części określonej w:

1) § 2, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

2) § 4, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 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 art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 5 grudnia 2023 r. Rada Gminy Irządze przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania na lata 2024-2028, (dalej jako „uchwała”). Program stanowi załącznik do niniejszej uchwały (dalej jako „Program”).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z uchwałą Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. z 2023, poz. 881).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zauważa, że w § 4 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”.

Zgodnie z 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. Z kolei zgodnie z art. 110 ust. 10 ww. ustawy Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Powołane wyżej przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, upoważniają zatem radę gminy do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniających potrzeby w zakresie pomocy społecznej wynikające z corocznego sprawozdania z działalności ośrodka pomocy społecznej oraz podejmowania innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacji programów osłonowych.*

Należy podkreślić, że program pomocy społecznej jest dokumentem planistycznym. Stanowi on ogólny plan działania gminy na danym polu, skierowany do właściwego organu pomocy społecznej. Może on w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie. W związku z tym program osłonowy nie może rozstrzygać o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy, zwłaszcza, gdy rozstrzyganie o nich wynika ze szczególnych upoważnień ustawowych i powinno nastąpić w formie aktów prawa miejscowego. Natomiast sam plan uznaje się za akt o charakterze wewnętrznym – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. I SA/Wa 332/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził, 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 o samorządzie gminnym, jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.

Powyższy sposób rozumienia tego przepisu potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I OSK 614/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Sąd wskazał, iż art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem ogólnym (blankietowym), precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach przepisu) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Z tych przyczyn nie jest to, w ocenie NSA, właściwa podstawa prawna do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie programu (czyli uchwały intencyjnej). Programy osłonowe formułowane na gruncie tej podstawy prawnej dotyczyć powinny kwestii uregulowanych w tej samej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń.

Zdaniem organu nadzoru zawarte w treści programu osłonowego normy mogą być kierowane wyłącznie do jednostek struktury pomocy społecznej, nie zaś do podmiotów pozostających poza tymi strukturami. Nie mogą również stanowić podstaw do wydawania aktów indywidualnych, ani też ingerować w sposób prowadzenia konkretnych postępowań administracyjnych.

W tym miejscu należy wskazać, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak wynika z treści art. 13 pkt 2 i 10 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż § 4 uchwały dotyczący publikowania przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, Rada błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do uchwał podlegających publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 10 ustawy). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest typowym aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1-10 ustawy. Dlatego też organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 4 uchwały jest niezgodna z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Irządze w § 2 uchwały postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr 48/VII/2019 Rady Gminy w Irządzach z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 oraz uchwały Nr 266/LI/2023 Rady Gminy w Irządzach z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 48/VII/2019 Rady Gminy Irządze z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023”. W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę dotyczącą programu obowiązującego w latach 2019-2023, jak również uchwałę zmieniającą.

Należy podkreślić, że dotychczasowy programy osłonowy w zakresie dożywiania na lata 2019-2023 przestał obowiązywać z końcem 2023 r., a zatem w dniu wejście w życie niniejszej uchwały już nie obowiązywał. Dodatkowo należy wyraźnie podkreślić, że uchwała *Nr 266/LI/2023 Rady Gminy w Irządzach z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 48/VII/2019 Rady Gminy Irządze z dnia 26 kwietnia 2019r.* jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Podkreślenia wymaga, że zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 314/LIX/2023 Rady Gminy Irządze z dnia 5 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania na lata 2024-2028 – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**