



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1291.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 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 LXVI/576/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 w części określonej § 3 uchwały w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i” – 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 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. W podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

W § 3 uchwały Rada wskazała, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.*

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 prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 tej ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż § 3 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek opublikowania przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego – jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Jak już wyżej wskazano, uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest typowym aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego, mającym 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 ww. ustawy. Stąd regulacja zawarta w powołanym przepisie uchwały - zakresie wyrazów: *podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* i jest sprzeczna z prawem.

Omawiane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga podkreślenia, iż uzyskanie przez ww. akt nadzorczy zastosowany przez Wojewodę Śląskiego przymiotu prawomocności będzie oznaczać, iż postanowienia, zawarte w jego treści, obowiązują od dnia jego doręczenia Radzie Miejskiej. Stwierdzenie nieważności uchwały jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości kwestionowanych postanowień uchwały, które wywołuje

skutki od chwili podjęcia uchwały. Tym samym ww. rozstrzygnięcie nadzorcze wywoła określone skutki prawne od dnia jego doręczenia, eliminując z obrotu prawnego wadliwe postanowienia uchwały Nr LXVI/576/2023 Rady Miejskiej ze skutkiem *ex tunc*. Uchylenie to spowoduje, że zostaną one uznane za niebyłe. Odmienne są natomiast skutki prawne zmiany uchwały własnej przez radę gminy w drodze uchwały modyfikującej. Taki zabieg oznacza bowiem wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* – to jest od daty wejścia w życie przepisów uchwały zmieniającej. Akt, o zmianie którego przesądza rada gminy, pozostaje zatem w obrocie prawnym w niezmienionym kształcie aż do momentu wejścia w życie przepisów go modyfikujących. Zatem przy zastosowaniu rozwiązania przyjętego przez Radę Miejską, sprzeczny z prawem fragment przepisu § 3 tej uchwały traktowany jest jako istniejący i obowiązujący od daty wejścia uchwały w życie do daty jego prawidłowego uchylenia. Uchylenie przez radę postanowień uchwały nie wyłącza ich stosowania do sytuacji z okresu poprzedzającego moment wyeliminowania ich z obrotu prawnego. W orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93, OTK 1994, z. 1, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.

Z powyższego względu i z uwagi na przedmiot regulacji kwestionowane unormowanie organ nie przychylił się do wniosku Gminy USC.0711.28.2023 z dnia 20 grudnia 2023 r., uznając, iż wadliwe postanowienie badanego aktu należy wyeliminować z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. O ich nieważności przesądzi zatem organ nadzoru, nie zaś Rada Miejska. Zabieg ten będzie wystarczający dla dalszego funkcjonowania w obrocie prawnym regulacji regulaminowych „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, przyjętych uchwałą nr LXVI/576/2023 i nie spowoduje konieczności podjęcia dalszych działań uchwałodawczych ze strony Rady.

Na marginesie należy zauważyć, iż rozwiązanie zastosowane przez Radę Miejską w Koniecpolu w uchwale Nr XVII/593/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVI/576/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 listopada 2023 r. nie jest prawidłowe. Zważywszy na wykazany brak możliwości publikacji uchwały zmienianej w trybie określonym ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wykluczona jest także publikacja we wskazanym trybie uchwały modyfikującej treść tego aktu. Gdyby natomiast organ nadzoru uwzględnił propozycję samodzielnego doprowadzenia przez Gminę do stanu zgodnego z prawem, wówczas w pierwszej kolejności należałoby podjąć uchwałę – podlegającą ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego – o uchyleniu ww. aktu a następnie uchwałę wchodzącą w życie w sposób właściwy aktom zwykłym w przedmiocie przyjęcia programu osłonowego. Stąd w ocenie organu nadzoru niezbędne jest także wyeliminowanie z obrotu prawnego (w odrębnym postępowaniu nadzorczym) ww. uchwały zmieniającej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/576/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” 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