



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2024 r.

Poz. 4172

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.423.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXVIII/560/2024 Rady Gminy Istebna z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie upoważnienia Pani Barbary Sikora pełniącej obowiązki Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, w całości, jako sprzecznej z art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę Nr LXXXVIII/560/2024 w sprawie upoważnienia Pani Barbary Sikora pełniącej obowiązki Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej wskazano m.in. art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90m ust. 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym *do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.*

Jednakże zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty *1. Świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). 2. Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1.* Z przywołanego przepisu wynika, że w zakresie prowadzenia postępowania w sprawach o świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym wynikających z ustawy o systemie oświaty, rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej.

W związku z kolizją dwóch norm prawnych rangi ustawowej: ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty, należy wskazać, że kolizję powyższą rozstrzyga zasada prawna *lex specialis*

derogat legi generali (prawo szczególne uchyla prawo ogólne). Zgodnie z tą zasadą w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W sytuacji przedmiotowej kolizji należy zatem uznać, że charakter *lex specialis* będą miały przepisy ustawy o systemie oświaty, które zawężają radzie gminy możliwość udzielenia upoważnienia wyłącznie do wskazanego w przepisie podmiotu – kierownika ośrodka pomocy społecznej – do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ustawie i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w ustawie o samorządzie gminnym, jako normą *lex generalis*, która dotyczy zasadniczo wszelkich aktów udzielenia upoważnienia przez radę gminy.

Powyższe potwierdza również podstawowa zasada wykładni prawna, a mianowicie zasada racjonalnego ustawodawcy, zgodnie z którą należy przyjąć, że każda norma prawna została przez prawodawcę ustanowiona w jakimś konkretnym celu i żaden z ustanowionych przepisów nie jest zbędny. Zasada racjonalnego prawodawcy każe zatem przyjąć, że ustanawiając przepis ustawy o systemie oświaty prawodawca miał na celu ograniczenie zakresu ogólnej normy wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym. Zatem przedmiotowa uchwała znajduje swoją podstawę w przepisie art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty, nie zaś jak to wskazała Rada Gminy w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy zauważyć, iż zgodnie z przepisem § 1 przedmiotowej uchwały przenosi ona na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, czyli jest to tzw. dekoncentracja zewnętrzna, co oznacza, że podmioty upoważnione uzyskują status organu i działają we własnym imieniu. Na podstawie przedmiotowej uchwały Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania indywidualnych spraw w wyznaczonym zakresie. Będzie on wydawał decyzje administracyjne w imieniu własnym. Wymaga również podkreślenia, że adresaci uchwały są usytuowani poza podmiotem upoważniającym, ich krąg jest nieograniczony, a postanowienia uchwały mogą stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnych. Powyżej przywołane argumenty wskazują, iż przedmiotową uchwałę należy traktować jako akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym, a jej wejście w życie następuje na zasadach właściwych dla takiego aktu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 4 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

Natomiast przedmiotowa uchwała nie zawiera regulacji odnoszących się do terminu wejścia jej w życie. W § 4 uchwały postanowiono jedynie, iż *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, albo – jak w tym przypadku – całkowite pominięcie wskazania tej daty – stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu w całości. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można zidentyfikować początek

obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08).

Niezależnie od powyższego kwestionowana uchwała zawiera również inne uchybienie, które należy zakwalifikować do kategorii istotnych naruszeń prawa, skutkujących koniecznością zakwestionowania jej w całości.

Jak już wcześniej zostało podniesione, z przepisu art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty wprost wynika, że upoważnienie do prowadzenia spraw z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym może zostać udzielone jedynie kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – dyrektorowi centrum usług społecznych, a nie osobie fizycznej. Ze względu na to, że uchwała upoważniająca Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych jest aktem prawa miejscowego, tj. zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie jest możliwe wskazanie w przedmiotowym upoważnieniu osoby wymienionej z imienia i nazwiska. W przypadku przeniesienia kompetencji na inny organ należy wskazać w upoważnieniu organ, a nie osobę będącą piastunem tego organu w dniu podejmowania stosownej uchwały. Skutkiem tego jest, że upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych będzie każdorazowo osoba pełniąca funkcję organu. Zmiana piastuna kompetencji organu upoważnionego nie powoduje wygaśnięcia upoważnienia. Jest ono nadal ważne, gdyż nie zostało udzielone żadnej indywidualnie określonej osobie, lecz organowi jednostki organizacyjnej gminy. Zatem Rada udzielając upoważnienia dla imiennie wskazanej osoby – piastuna organu jednostki organizacyjnej gminy w sposób istotny naruszyła art. 90m ust. 2 ustawy.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inne naruszenie.

W § 2 uchwały Rada wskazała, iż: *Traci moc uchwała nr XIII/96/2011 Rady Gminy Istebna z dnia 19 grudnia 2011r. w sprawie upoważnienia Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.*

Jednakże, organ nadzoru ustalił, że uchwała nr XIII/96/2011 utraciła już moc wskutek regulacji § 3 uchwały Nr XXXIII/320/2014 Rady Gminy Istebna z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r. poz. 1108). Przepis ten stanowi, że *Traci moc uchwała nr XIII/96/2011 Rady Gminy Istebna z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.* Zatem należy stwierdzić, iż regulacja dotycząca utraty mocy uchwały nr XIII/96/2011 jest bezprzedmiotowa.

Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia – ex nunc. W odniesieniu do uchwały Nr XIII/96/2011 Rady Gminy Istebna skutek ten spowodowała uchwała Nr XXXIII/320/2014 Rady Gminy Istebna z dnia 18 lutego 2014 r.

Tym samym Rada w treści klauzuli derogacyjnej zwartej w § 2 kwestionowanej uchwały dokonała uchylenia aktu uprzednio wyeliminowanego już z obrotu prawnego. W konsekwencji powyższy przepis derogacyjny nie może zostać utrzymany w mocy w kształcie określonym w przedmiotowej uchwale. W przeciwnym razie kwestionowana regulacja mogłaby wywołać niepewność adresatów norm prawnych tam zawartych, co do ustalenia daty od kiedy uchwała Nr XIII/96/2011 Rady Gminy Istebna nie wywołuje już skutków prawnych.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 2 kwestionowanej uchwały w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP, który wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władzy, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Kwestionowana

uchwała w sposób rażąco narusza standardy prawidłowej legislacji w zakresie konstrukcji klauzuli derogacyjnej.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 LXXXVIII/560/2024 Rady Gminy Istebna z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie upoważnienia Pani Barbary Sikora pełniącej obowiązki Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Istebnej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów – w całości, 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, 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