



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 sierpnia 2024 r.

Poz. 5758

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.707.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2024 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/51/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego pn. „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024, w części określonej w § 3 w zakresie sformułowania: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą” uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-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) oraz 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 26 lipca 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr V/51/2024 w sprawie przyjęcia programu osłonowego pn. „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi ww. Program osłonowy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Należy wskazać, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być zatem traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 3 uchwały Rada Gminy wskazała bowiem, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku.*

Dalej należy również wskazać, że zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej: *Do zadań własnych gminy należą: 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.

Wymaga podkreślenia, 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. akt 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. akt 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 (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 50/22; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie 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 z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo 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 wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. 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.*

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest typowym aktem 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W konsekwencji, nabycie mocy obowiązującej tej uchwały nie może być uzależnione od urzędowej promulgacji.

Dlatego też organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 3 uchwały w zakresie sformułowania: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą” istotnie narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/51/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego pn. „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**