



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 47

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1245.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/471/23 Rady Gminy Pilchowice z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia gminnego wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek dla dzieci i młodzieży” na lata 2024-2028, w części określonej w:

- § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*;

- § 4 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), a także z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr LXVI/471/23 w sprawie przyjęcia gminnego wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek dla dzieci i młodzieży” na lata 2024-2028. Program stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 17 ust. 2 pkt 4 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 r. poz. 881).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2023 r.

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

Podkreślenia wymaga, 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 opinii organu nadzoru Rada niezasadnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 4 uchwały Rada Gminy Pilchowice wskazała bowiem, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.* Ponadto, na intencję nadania uchwały takiego właśnie charakteru wskazują również przywołane w podstawie prawnej art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 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: *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.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 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 § 4 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 w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, 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). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest typowym aktem normatywny 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 w zakresie wyrazów *podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i* – 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.

Poza ww. zarzutem należy zakwestionować również § 3 uchwały, zgodnie z którym: *Traci moc uchwała Nr III/16/2018 Rady Gminy Pilchowice z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia gminnego wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posilek dla dzieci i młodzieży” na lata 2019-2023.* W opinii organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do uchylenia uchwały w sprawie poprzedniego programu osłonowego dot. wieloletniego programu dożywiania, który zamykał się w określonych ramach czasowych, tzn. został uchwalony na lata 2019-2023. W dniu wejścia w życie uchwały Nr LXVI/471/23, tj. w dniu 1 stycznia 2024 r., czyli równocześnie w dniu, w którym zgodnie z intencją Rady miałyby nastąpić skutek w postaci uchylenia uchwały Nr III/16/2018, w obrocie prawnym nie będzie już bowiem istniała uchwała uchylana. Tym samym należy uznać, że Rada, chcąc uchylić uchwałę Nr III/16/2018, działała bez podstawy prawnej, i naruszyła w tym zakresie art. 7 Konstytucji RP.

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).

Na marginesie Wojewoda wskazuje również na błędną podstawę prawną uchwały – Rada, poza ww. przepisami ustawy o pomocy społecznej powołała się m.in. na art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oba przepisy stanowią ogólne podstawy ustawowe do stanowienia przez organy gminy, w tym w szczególności radę gminy, przepisów o charakterze prawa miejscowego. Jednakże, w świetle powyższych rozważań, przepisy te nie powinny znaleźć się w ogóle w podstawie prawnej uchwały, która nie zawiera norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/471/23 Rady Gminy Pilchowice z dnia 23 listopada 2023 r., 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy