



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 1067

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.82.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/593/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany 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 całości, 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 28 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę w sprawie zmiany 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 podstawie prawnej uchwały przywołano art. 16b ust 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Uchwała podjęta została w celu modyfikacji przepisów dotyczących wejścia w życie uchwały pierwotnej. Rada Miejska w Koniecpolu w treści § 1 badanej uchwały postanowiła, iż: *W uchwale 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 § 3 otrzymuje następujące brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.”* Z kolei w § 3 przedmiotowej uchwały przyjęto, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Rozwiązanie zastosowane przez Radę Miejską w Koniecpolu nie jest prawidłowe. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w sprawie zachowuje aktualność całokształt argumentacji, przytoczonej w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 3 stycznia 2024 r. o znaku: NPII.4131.1.1291.2023.

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 stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru uznał, iż § 3 uchwały nr LXVI/576/2023, 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 wskazano, uchwała ta jest typowym aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego, mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlegała 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.

O jej nieważności przesądził organ nadzoru, podkreślając w treści przywołanego rozstrzygnięcia nadzorczego, że 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.

Przechodząc do oceny badanej uchwały należy wskazać, iż – zważywszy na wykazany powyżej 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. Warto podkreślić, że charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu zmienianego. Oznacza to, że uchwała zmieniająca akt zwykły, nie zawierająca żadnych postanowień merytorycznych, również jest aktem zwykłym ze wszystkimi tego konsekwencjami. W realiach sprawy nie znajduje zatem normatywnego uzasadnienia zarówno podjęcie uchwały w przedmiotowym zakresie, jak i ogłoszenie jej treści w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W rozstrzygnięciu nadzorczym unieważniającym w części uchwałę pierwotną wskazano na dopuszczalny schemat postępowania w celu samodzielnego doprowadzenia przez Gminę do stanu zgodnego z prawem. Jak podniesiono *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.*

Powyżej opisane 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 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 LXVII/593/2023 Rady Miejskiej w Konicpolu z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVI/576/2023 Rady Miejskiej w Konicpolu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 – 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