



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1244.2023

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

Rada Gminy Bojszowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LXVII/435/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania w Gminie Bojszowy „Posiłek w szkole i w domu”, w części określonej w § 3 uchwały w zakresie wyrazów "podlega publikacji 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) w związku 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 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Bojszowy przyjęła wieloletni program osłonowy w zakresie dożywiania w Gminie Bojszowy „Posiłek w szkole i w domu”. Program stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

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

W § 3 uchwały Rada Gminy Bojszowy wskazała, iż „Uchwała podlega publikacji 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 rozstrzygnięcie 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 ww. 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 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.*

Rada Gminy Bojszowy w § 3 uchwały postanowiła, że: *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest typowym aktem normatywny 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 ustawy. Dlatego też organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 3 uchwały w zakresie wyrazów "podlega publikacji 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.

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 LXVII/435/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego

w zakresie dożywiania w Gminie Bojszowy „Posiłek w szkole i w domu”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego