



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.153.2019

Katowice, dnia 1 marca 2019 r.

### 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 2018 r., poz. 994 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

Nr 0007.7.2019 Rady Gminy Goleszów z dnia 30 stycznia 2019r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Pomoc dla mieszkańców Gminy Goleszów w zakresie dożywiania na lata 2019-2023” z w całości, jako sprzecznej z art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 1508 ze zm. ), art. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 i art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.), dalej jako "ustawa".

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 stycznia 2019r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.7.2019 w sprawie ustanowienia programu osłonowego „Pomoc dla mieszkańców Gminy Goleszów w zakresie dożywiania na lata 2019-2023”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2019r .

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

Przepisem § 4 Rada przewidziała, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Regulacja ta narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że 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 określił termin dłuższy. Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl 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.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w tym przepisie), podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie

stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Rada Gminy Goleszów podejmując powyższą uchwałę, działała m.in. na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z treścią 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. Kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (art. 110 ust. 9 i ust. 10 ustawy o pomocy społecznej).

Zdaniem organu nadzoru uchwała ustalająca wieloletni program osłonowy w zakresie dożywiania, wydana na podstawie powyższych przepisów ustawy o pomocy społecznej – nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie posiada ona bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jest to akt o charakterze planistycznym, programowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lutego 2007r. sygn. akt II SA/Lu 25/07, publ. Legalis).

Podkreślić natomiast należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**. Tymczasem przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, z których Rada Gminy wywiodła kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały, nie zawierają w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Sama zaś uchwała nie nosi cech generalności i abstrakcyjności. Nie może więc być uznana ona za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, i z tego powodu podlegać publikacji w urzędowym publikatorze.

Wymóg publikacji tej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, nie mieści się więc w katalogu innych aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10, CBOSA).

Nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Z powyższego powodu postanowienie § 4 uchwały uzależniające wejście w życie kwestionowanej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 i 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru zakwestionowanie § 4 przedmiotowej uchwały w zakresie przewidującym obowiązek opublikowania tego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, powoduje konieczność zakwestionowania również regulacji zawartej w § 3 tej uchwały.

W przepisie tym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr 0007.46.2014 Rady Gminy Goleszów z dnia 25 czerwca 2014r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego "Pomoc dla mieszkańców Gminy Goleszów w zakresie dożywiania na lata 2014-2020", opublikowanej wcześniej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 7 lipca 2014r. poz. 3708.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, niedopuszczalne jest, aby uchwała, będąca uchwałą „zwykłą”, eliminowała z obrotu prawnego uchwałę opublikowaną w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru jest to sytuacja sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż dotychczasowe programy osłonowe w zakresie dożywiania na lata 2014-2020 tworzone przez rady gmin w związku ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M. P. z 2013 r., poz. 1024) przestały obowiązywać z dniem 1 stycznia 2019r., tj. z dniem wejścia w życie Uchwały Nr 140 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Pośilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 z dnia 15 października 2018 r. (M.P. z 2018 r. poz. 1007).

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Goleszów
- 2) a/a