



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 15 marca 2023 r.

Poz. 2013

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.2.2023

Wojewody Małopolskiego

z dnia 10 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdza się nieważność

**Uchwały Nr LIII/492/2023 Rady Miejskiej w Tuchowie z dnia 22 lutego 2023 r.
w sprawie uchwalenia programu osłonowego "Korpus Wsparcia Seniorów" na rok
2023 - w całości.**

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Tuchowie podjęła w dniu 22 lutego 2023 r. uchwałę w sprawie uchwalenia programu osłonowego "Korpus Wsparcia Seniorów" na rok 2023.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. W § 3 uchwały postanowiono bowiem, że (cyt.): *"Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego."*

W przyjętym przez Radę Miejską w Tuchowie programie zostały zawarte: cel programu, adresaci programu, zakres programu, źródła finansowania programu, podmioty realizujące program oraz monitoring programu. Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Natomiast z treści art. 110 ust. 10 ww. ustawy wynika, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru, wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej należy traktować jako samodzielny podstawę do utworzenia przez radę gminy aktów programowych. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu

pomocy społecznej i mają charakter wewnętrzny. Program, o którym mowa w ww. przepisach ustawy o pomocy społecznej stanowi plan działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Jego treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują tutaj zastosowania.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 17 ust. 2 pkt 4, jak i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić podstawy do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. 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.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał przyjmujących program osłonowy „korpus wsparcia seniorów”.

Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii oparte jest m.in. o orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I Sa/Wa 332/17: [...] 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, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., I OSK 2742/15, wskazał, że podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie są podstawą do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien być publikowany w Dzienniku Urzędowym. Mając na uwadze, że część tzw. aktów programowych, planujących przyszłe działania administracji publicznej i nie tylko, posiada charakter normatywny, trzeba wskazać, że w tym przypadku ustawodawca wyraźnie deklaruje, że dany akt programowy posiada walor aktu prawnego, bądź wynika to wyraźnie z podstawy prawnej do wydania tego aktu programowego, gdyż upoważnia do określenia wzorów powinnego zachowania się, nakazów lub zakazów, które mogą mieć zaadresowanie powszechne i podlegają wymogowi publikacji. Ta sytuacja nie występuje w przypadku treści art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g.

W wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 614/16, Naczelny Sąd Administracyjny również wskazał, że programy osłonowe formułowane na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej powinny dotyczyć kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń. Programy te mają konkretyzować sposoby

działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o pomocy społecznej.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Rafał Czeladzki