



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 czerwca 2023 r.

Poz. 4748

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.634.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 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 309/XLVII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedźno na lata 2023-2030, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 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), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 309/XLVII/2023 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedźno na lata 2023-2030, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedźno na lata 2023-030*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2023 r.

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

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej: *Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.*

Powołany powyżej przepis ustawy o pomocy społecznej, upoważnia radę gminy do opracowania i przyjęcia gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Należy podkreślić, że niniejsza strategia jest dokumentem planistycznym. Stanowi ona ogólny plan działania gminy na danym polu, skierowany do właściwego organu pomocy społecznej. Może ona w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie. W związku z tym strategia rozwiązywania problemów społecznych 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 samą strategię rozwiązywania problemów społecznych uznaje się za akt o charakterze wewnętrznym. Wobec czego nie jest ona aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem organu nadzoru, zawarte w treści strategii rozwiązywania problemów społecznych 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, § 3 uchwały jest spreczny z art. 4 ust. 1 w zw. art. 13 pkt 2 ustawy oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy Miedźno w § 3 uchwały postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

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. 4 ust. 1 ustawy). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej powinna być adresowana wyłącznie do właściwego organu pomocy społecznej. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest dokumentem planistycznym. Stanowi ona ogólny plan działania gminy na danym polu. Może ona w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie. W związku z tym strategia rozwiązywania problemów społecznych nie może rozstrzygać o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy, tj. nie może zawierać norm generalnych i abstrakcyjnych dotyczących mieszkańców gminy. Jest to typowy akt 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. Niedopuszczalne jest więc uzależnianie wejścia w życie tej uchwały od urzędowej promulgacji.

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 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. art. 13 pkt 2 ustawy oraz z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, co czyni podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 309/XLVII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedźno na lata 2023-2030 – 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