

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

## Wojewody Lubuskiego

**NK-I.4131.20.2025.ACze**

z dnia 7 marca 2025 r.

### Rada Gminy Kolsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 4 uchwały Nr XI.72.2025 Rady Gminy Kolsko z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kolsko do Programu "Gmina Przyjazna Seniorom -Ogólnopolska Karta Seniora - edycja Gmina Kolsko".

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 10 lutego 2025 r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia Gminy Kolsko do Programu "Gmina Przyjazna Seniorom -Ogólnopolska Karta Seniora - edycja Gmina Kolsko". W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 i 1572).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2025 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: Przyjmuje się Program „Gmina Przyjazna Seniorom - Ogólnopolska Karta Seniora- edycja Gmina Kolsko”, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Rada zakwalifikowała powyższą uchwałę do aktów prawa miejscowego, gdyż zgodnie z § 4 „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.”

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. 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) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

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 wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba

że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm., dalej u.p.s.), do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Stosownie zaś do art. 110 ust. 10 tej ustawy, rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą jednak stanowić samoistnej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. takiego upoważnienia nie zawierają. W szczególności przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. nie stanowi właściwej podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego, gdyż jest przepisem ogólnym precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Nie jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej. Programy osłonowe formułowane na jej gruncie dotyczyć winny kwestii uregulowanych w tej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń (por. wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., I OSK 614/16, CBOSA).

W tym miejscu należy wskazać iż przedmiotowa uchwała rady gminy nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego adresowany do organów gminy i podporządkowanych gminie

podmiotów. W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W świetle powyższego wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały, powoduje iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

#### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z 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.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli