



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 26 marca 2026 r.

Poz. 1350

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.55.2026.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały nr XVIII/122/26 Rady Gminy Janów z dnia 11 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” w Gminie Janów na 2026 rok.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 11 marca 2026 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę nr XVIII/122/26, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 marca 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 marca 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w zw. z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W § 3 ww. uchwały Rada Gminy postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale, które stanowią o przyjęciu przez Radę aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

Jak stanowi 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. 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 przepisy upoważniają 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.

Program stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały to właśnie program osłonowy, przyjęty w oparciu o założenia Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pn. Program Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2026. Program ten jest dokumentem planistycznym. Stanowi ogólny plan działania gminy na danym polu, skierowany do właściwego organu pomocy społecznej. Nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego został skierowany, a adresatem tych norm jest podmiot je realizujący – w analizowanej sprawie jest to Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowie. Program zawiera ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie, nie rozstrzyga o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju program stanowi akt prawa miejscowego.

Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując, 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 u.s.g., jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie zawiera ona norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, jak wskazano wyżej, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące”* (wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7469/21).

Art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowią upoważnienie dla rady gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów intencjonalnych. Zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji ustawodawczej wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. Mogą one stanowić zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy, poprzez ich wdrożenie. Nie mogą natomiast regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy. Zatem programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne, co do sposobu działania w zakresie nimi określonym. Stanowią uchwały wiążące samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy (zob. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7469/21).

Podkreślić w tym miejscu wypada, że aby uznać dany akt prawny za akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie stosowanego prawa, muszą zostać spełnione określone wymogi. Akt taki musi być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne. Oznacza to, że norma prawna stanowiąca podstawę do stanowienia prawa w danej materii musi jednoznacznie wskazywać, że organowi została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia treści prawodawczych, które wyznaczają ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień. Sam fakt, że ustawa daje radzie gminy prawo do podjęcia w sprawie gminnego programu specjalnej uchwały nie oznacza, że będzie ona miała formę przepisów powszechnie obowiązujących (zob. wyrok WSA w Lublinie z 16 lutego 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 914/15).

Należy ponadto zauważyć, że akty stanowione przez radę gminy podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym określa art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W przedmiotowej sprawie publikacja badanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ww. ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 tej ustawy). Uchwała w przedmiocie przyjęcia Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na 2026 rok do takiej grupy aktów jednak nie należy.

Podsumowując należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do określenia daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego oraz do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co w konsekwencji oznacza, iż doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Końcowo należy wyjaśnić, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 uchwały spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie ona w życie z dniem podjęcia. W judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym należy odróżnić sytuację, gdzie 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, w której rada - jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie - "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale nie spełniającej 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, z kolei w drugim pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju - np. akt wewnętrzny (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2024 r. sygn. akt 472/24; wyrok WSA w Rzeszowie z 5 października 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 652/23; wyrok WSA w Kielcach z 11 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Bożena Gołębiowska*