



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 marca 2026 r.

Poz. 1375

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.54.2026.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 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

§ 4 uchwały nr XXIV/137/2026 Rady Gminy Poświętne z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu osłonowego Gminy Poświętne „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2026.

UZASADNIENIE

W dniu 26 lutego 2026 r. Rada Gminy Poświętne podjęła uchwałę nr XXIV/137/2026 w sprawie przyjęcia Programu osłonowego Gminy Poświętne „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2026, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2026 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.

Podstawę wszczęcia postępowania nadzorczego stanowi naruszenie 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 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.) poprzez przyjęcie, iż ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależniono od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Uchwałę podjęto w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2025 r. poz. 1214, poz. 1302), nadając jej walor aktu prawa miejscowego. W § 4 wskazano bowiem, iż: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Zgodnie z 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.

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 Poświętnem. Program zawiera ogólne wytyczne co do sposobu działania w określonym zakresie, nie rozstrzyga o jakichkolwiek prawach, czy obowiązkach mieszkańców gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, 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 ustawy o samorządzie gminnym, jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego* (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 332/17).

Powyższe potwierdza także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. wyrok z dnia 5 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 614/16, w którym Sąd wskazał, iż art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem ogólnym (blankietowym), precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach przepisu) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Z tych przyczyn nie jest to, w ocenie NSA, właściwa podstawa prawna do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie programu (czyli uchwały intencyjnej). Programy osłonowe formułowane na gruncie tej podstawy prawnej dotyczyć powinny kwestii uregulowanych w tej samej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń (por. także wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r. sygn. akt I OSK 2300/21).

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 (vide: wyrok WSA w Lublinie z 16 lutego 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 914/15).

Zwrócenia uwagi wymaga także, że akty stanowione przez radę gminy podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym określa art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). 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 rok 2026 do takiej grupy aktów jednak nie należy.

W świetle powyższego, przedmiotowa uchwała winna wejść w życie z dniem podjęcia. Stwierdzenie nieważności § 4 uchwały jest więc w pełni zasadne.

Końcowo wyjaśnić należy, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie on 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 (vide: 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.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska