

Dane nadawcy

Urząd Gminy w Kleszczowie
97-410 Kleszczów
Główna 47

Dane adresata

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI
90-926 Łódź
Piotrkowska 104

Odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania (eNadzór)

RG.0711.36.2025

W załączniku przekazuję odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania znak: PNIK-I.4131.748.2025.

Załączniki:

1.
- [odpowiedź na zawiadomienie.pdf](#)

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2025-11-05T07:19:00Z

Podpis elektroniczny

Kleszczów, dnia 4 listopada 2025 roku

Do
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź
ePUAP:/lodzuw/enadzor
ePUAP:/lodzuw/skrytka

Dot. sprawy znak: PNIK-I.4131.748.2025

W związku z otrzymanym w dniu 30 października 2025 roku zawiadomieniem o wszczęciu z urzędu postępowania w celu kontroli legalności uchwały Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 roku w sprawie przyjęcia Lokalnego programu pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych na lata 2026-2030, oraz wezwaniem do złożenia w terminie 7 dni wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, niniejszym oświadczam co następuje.

Odnosząc się do wskazania, iż zdaniem Organu charakter analizowanych przepisów załącznika do uchwały nakazuje przyjąć, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego warunkiem wejścia w życie jest promulgacja w dzienniku urzędowym województwa, wskazujemy co następuje.

Kwestia publikacji uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w dzienniku urzędowym województwa budzi od wielu lat znaczne wątpliwości. W historii samej Gminy Kleszczów uprzednia uchwała Nr XXVI/364/2020 z dnia 26 listopada 2020 roku w sprawie przyjęcia Lokalnego programu pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych na lata 2021-2025 zawierała informację, o konieczności publikacji w dzienniku urzędowym, podobna zaś uchwała z dnia 28 listopada 2019 roku Nr XV/140/2019 w sprawie wprowadzenia lokalnego programu pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych i prowadzących gospodarstwo rolne na terenie Gminy Kleszczów takiego zapisu nie posiadała - obie uchwały były wiążące i nie zostały do nich zgłoszone uwagi przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi mimo iż zawierały rozbieżności co do konieczności publikacji uchwały w dzienniku urzędowym województwa.

W podobnej sprawie zapadło Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 maja 2011 roku w sprawie znak: NK.I.4131.192.2011.AZE także dotyczące uchwały wprowadzającej lokalny program pomocy społecznej. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Uchwała taka jest aktem kierownictwa wewnętrznego, to jest dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem nie są świadczeniobiorcy, a kierownik ośrodka pomocy społecznej. Skoro przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie jest również takim aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie także z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku w sprawie sygn. akt I SA/Wa 32/17: Uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego. Tego rodzaju akty określają ramy optymalnego wykorzystania przez gminę posiadanych zasobów i instrumentów prawnych do realizowania celów i zadań wskazanych m. in. w ustawie o pomocy społecznej. Akty te są adresowane do podmiotów znajdujących się w prawnych i organizacyjnych więzach z gminą, tj. do jej organów i gminnych jednostek organizacyjnych. Zasadnym zatem jest stwierdzenie, 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, 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.

W konsekwencji, skoro przepisy dające podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej nie dają kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego to tego rodzaju akt polityki administracyjnej gminy nie powinien być publikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa, nie jest on bowiem adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien tworzyć uprawnień i zakresu obowiązków dla podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną. (wyrok NSA z 23 lutego 2016 r. I OSK 2742/15).

Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. Akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób. (por. wyroki NSA: z 9 grudnia 2011 r., II OSK 2039/11; z 9 września 2010 r., I OSK 988/10; z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06; z 22 listopada 2005 r., I OSK 971/05; z 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/09; z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1191/05; z 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01; z 13 marca 2013 r., II OSK 37/13; z 22 maja 2012 r., II OSK 636/12).

W związku zatem z faktem, iż zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie, a co wynika z faktu wszczęcia postępowania nadzorczego, nie ma utrwalonego jednolitego stanowiska co do tego, czy uchwały wprowadzające lokalne programy pomocy społecznej wymagają dla wejścia ich w życie publikacji w dzienniku urzędowym województwa, zasadnym jest wydanie w tym zakresie wiążącego stanowiska w sprawie tak ażeby w przyszłości jednostki podejmujące tego typu uchwały miały pewność co do tego, czy uchwała podlega publikacji czy też nie.

Odnosząc się zaś do zarzutu, iż wskazane w uchwale przepisy (art. 17 ust. 2 pkt. 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej) nie uzasadniają podjęcia uchwały w sprawie pomocy dla rolników, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierzęcia, wskazujemy, iż zgodnie m.in. z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 roku sygn. akt I OSK 2300/21 w/w przepisy faktycznie nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wydania uchwały ale uchwały mającej

charakter aktu prawa miejscowego – zgodnie z orzeczeniem adekwatną podstawą prawną działania prawodawczego skierowanego do ogółu mieszkańców gminy mógł być wyłącznie art. 8 ust. 2 u.p.s., ponieważ tylko ten przepis pozwala na kształtowanie w akcie prawa miejscowego norm odnoszących się do zasiłku celowego. Z uwagi jednak na fakt, iż lokalnych programów pomocy społecznej nie można uznać za akty prawa miejscowego a jedynie akty kierownictwa wewnętrznego – co także zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 roku sygn. akt I SA/GI 391/21, zgodnie z którym uchwały te nie mają charakteru generalnego i abstrakcyjnego i są skierowane do danej jednostki organizacyjnej gminy, która ma przyjmować wniosku o przyznanie zasiłku celowego, które zaś mają wspierać określoną grupę osób. Podobne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie sygn. akt I SA/OI 589/21 gdzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w swoim wyroku z dnia 20 października 2021 roku stwierdził, iż programy pomocy społecznej to akty kierownictwa wewnętrznego a art. 110 ust. 10 u.p.s. upoważnia radę gminy do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniając potrzeby w zakresie pomocy społecznej wynikające z corocznego sprawozdania z działalności ośrodka pomocy społecznej. Jest to więc upoważnienie ściśle związane z realizacją zadań tych ośrodków. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, mają charakter wewnętrzny i nie mogą być źródłem praw i obowiązków uczestników tychże programów. Jeżeli zatem nie jest to akt prawa miejscowego a jedynie akt kierownictwa wewnętrznego wówczas nie jest wymagana konkretna podstawa prawna do jego wydania, a jedynie fakt wystąpienia jak w przypadku uchwały Gminy Kleszczów zdarzenia losowego, za jakie Rada Gminy uznaje padnięcie zwierzęcia, ażeby uzyskać zasiłek specjalny.

Nadto wskazujemy, iż w uchwale Nr XXVI/364/2020 z dnia 26 listopada 2020 roku w sprawie przyjęcia Lokalnego programu pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych na lata 2021-2025 zostały wskazane tożsame podstawy prawne jej wydania i wówczas Organ nie kwestionował zasadności i ważności uchwały, co winno prowadzić do wniosku, iż także i w tym przypadku stwierdzona nieprawidłowość winna zostać uznana za niezaistniałą.

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Dariusz Michałek
Data: 2025.11.04 15:34:39 CET

Do wiadomości:

Rada Gminy Kleszczów