

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
90-926 Łódź
Piotrkowska 104

Łódź, 2025-12-04

PNIK-I.0552.59.2025



RG
2025-12-04
[Signature]

INFORMACJA

Pismo

AD GM Kleszczów	
KANC	
Urząd Gminy Kleszczów	
04.12.2025	
Nr	13152/25
Podpis	[Signature]

W załączeniu przekazuję skargę do WSA w Łodzi za pośrednictwem Rady Gminy Kleszczów na uchwałę Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 r. 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.

radca prawny

Piotr Cepa

Załączniki:

1. Skarga do WSA na uchwałę RG Kleszczów.pdf
2. Urzędowe Poświadczenie Odbioru.pdf
3. Uchwała RG Kleszczów.pdf
4. Pismo wójta - odpowiedź na zawiadomienie.pdf
5. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego znak sprawy PNIK-I.4131.748.2025 z dnia.pdf
6. Pełnomocnictwo ogólne R_pr_ Piotr Cepa (4).zip

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2025-12-04T13:11:50.447Z

Podpis elektroniczny

Dokument elektroniczny złożony przez:

Załącznik w dniu
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☐ ważny ☐ nieważny ☐ brak możliwości weryfikacji
(podpis i pieczęć pracownika)

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI**

Łódź, 4 grudnia 2025 r.

PNIK-I.0552.59.2025

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź**

za pośrednictwem

Rady Gminy Kleszczów

Skarżący: **Wojewoda Łódzki
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź
NIP: 725-10-28-465
zastępowany przez
radcę prawnego
Piotra Cepę
adres do doręczeń jak wyżej**

Strona przeciwna: **Rada Gminy Kleszczów
ul. Główna 47
47-410 Kleszczów**

S K A R G A

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) działając w imieniu Wojewody Łódzkiego, którego pełnomocnictwo załączam, zaskarżam uchwałę Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 r. 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.

Zaskarżonej uchwale zarzucam istotne naruszenie prawa tj.:

1. art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.) – zwana dalej ustawą, poprzez przyjęcie 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, podczas gdy ww. przepisy

ustawy nie mogą stanowić podstawy przyznawania świadczeń okresowych w zakresie wskazanym w zaskarżonym akcie;

2. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminny polegające na zaniechaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego przedmiotowej uchwały, w sytuacji w której stanowi ona akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazując na powyższe wnoszę o:

1. stwierdzenie nieważności uchwały w całości,
2. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 21 października 2025 r. Rada Gminy Kleszczów podjęła uchwałę Nr XXI/171/2025 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.

Organ nadzoru zawiadomieniem z dnia 30 października 2025 r. wskazał zastrzeżenia do uchwały w zakresie podstawy prawnej uzasadniającej podjęcie aktu oraz § 2 uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

W wyjaśnieniach z dnia 4 listopada 2025 r. Wójt Gminy Kleszczów przedstawił stanowisko Rady Gminy Kleszczów uzasadniające zgodność z prawem podjętego aktu.

Organ nadzoru w ustawowym terminie nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, jednakże po powtórным przeanalizowaniu postanowień uchwały uznał, że pozostają one w opozycji do obowiązujących przepisów prawa, a tym samym zasadnym jest zaskarżenie przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Podstawę prawną zaskarżonego aktu stanowi m.in. art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy, zgodnie z którymi do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych (art. 17 ust. 1 pkt 4) oraz, że rada

gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (art. 110 ust. 10).

Zdaniem organu nadzoru powyższe przepisy nie mogą uzasadniać wprowadzenia programu pomocy społecznej, na podstawie którego przyznawane będą zasiłki okresowe dla rolników, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że lokalne programy pomocy społecznej podejmowane na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy, powinny mieć charakter programowy, których celem jest zaplanowanie sposobów realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zaspokojenie potrzeb przedstawionych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. Oznacza to, że normy zawarte w tych aktach powinny być skierowane do podmiotów wykonujących założenia programu, a więc funkcjonujących w strukturze gminy. Jednakże mając na uwadze treść postanowień zawartych w załączniku do uchwały nie można uznać, że mają charakter wewnętrzny, podczas gdy wprowadzają dla określonej grupy podmiotów w oznaczonej sytuacji uprawnienia w postaci pomocy pieniężnej. Tym samym należy uznać, że przepisy zawarte w załączniku nie mogą zostać wprowadzone w formie lokalnego programu pomocy społecznej, zatem uchwała Rady Gminy Kleszczów narusza art. 110 ust. 10 ustawy, bowiem nie mieści się we wskazanej delegacji ustawowej.

Zaskarżona uchwała narusza również art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy. Jak wskazano powyżej art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym należy przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych. Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego; osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (pkt 1); rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny (pkt 2).

Powyższa regulacja nie przyznaje radom gmin kompetencji do dookreślenia przesłanek oraz trybu przyznawania zasiłków okresowych. Rada Gminy Kleszczów nie była uprawniona do ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do jego pobierania oraz sytuacji uzasadniających jego przyznanie. Akty podejmowane przez organy gminy nie mogą pozostawać w sprzeczności w stosunku do przepisów ustawowych ani nie mogą ich modyfikować. Lokalny prawodawca jest zobligowany do działania w zakresie przyznanym przez ustawodawcę.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kleszczów bezpodstawnie wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy i podjęła regulację sprzeczną z aktem normatywnym.

Skarżący podnosi, że przyjmując hipotetyczne uprawnienie Rady Gminy Kleszczów do podjęcia przedmiotowego aktu, to analizując treść uchwały należy uznać, że decydujące znaczenie dla jej kwalifikacji prawnej ma charakter norm prawnych w niej zawartych, ich adresaci oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17).

Organ nadzoru wskazuje, że załącznik do uchwały określa świadczenie pieniężne, które ma stanowić formę pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych. Oznacza to, że adresatem norm zawartych w zaskarżonej uchwale nie jest sama administracja, gdyż skierowane jest ono również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Normy prawne tego aktu mają charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa, które obowiązują powszechnie. Mają również charakter normatywny – ponieważ zawierają postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się – dokonania odpowiedniego zgłoszenia. Tym samym brak publikacji zaskarżonej uchwały winien skutkować stwierdzeniem nieważności całości aktu z uwagi na istotne naruszenie prawa, w tym art. 13

pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzającego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statutów województwa, powiatu i gminy. Należy również wskazać, że według art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z przytoczonego zatem wyżej przepisu Konstytucji RP oraz z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynikała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy powinność ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Nie można pominąć, że co do zasady, akt taki wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, lub krótszy, w przypadkach określonych w art. 4 ust. 2 i 3 tej ustawy (por. także art. 5 dający możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej).

Jak przyjmuje się w piśmiennictwie, urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, stanowiąc jeden z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, które podlega obowiązkowi ogłoszenia, a które nie zostaje przekazane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważne. Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego stanowi bowiem istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie ich nieważności. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, co wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślenia przy tym wymaga, że w sytuacji braku spełnienia wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, nieważność takiego aktu dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jego nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 486/16).

Reasumując, stwierdzić należy, że uchwała Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 r. 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 została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Podpis elektroniczny złożony przez:

Piotr Cepa

Zweryfikowano w dniu *04.12.2025*
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.

Piotr Cepa

Wynik weryfikacji:

☒ ważny ☐ nieważny ☐ brak możliwości weryfikacji

Radca prawny

Paul K
(podpis i pieczęćka pracownika) (podpisano elektronicznie)

Załączniki:

- pełnomocnictwo;
- uchwała Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 r. 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 wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru;
- zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 30 października 2025 r.;
- pismo Wójta Gminy Kleszczów z dnia 4 listopada 2025 r.

**UCHWAŁA NR XXI/171/2025
RADY GMINY KLESZCZÓW**

z dnia 21 października 2025 r.

**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**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214) Rada Gminy Kleszczów, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej przedstawione przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kleszczowie, uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wdrożyć Lokalny program pomocy społecznej dla rolników zamieszkałych na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych na lata 2026-2030 stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 roku.

Przewodniczący Rady Gminy
Kleszczów

Michał Rejniak

§ 1. 1. Program określa szczegółowe zasady i tryb udzielania w latach 2026-2030 pomocy pieniężnej rolnikom zamieszkałym na terenie Gminy Kleszczów, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt w wyniku zdarzeń losowych, w szczególności:

- z powodu długotrwałej choroby zwierzęcia,
- z powodu nagłego padnięcia zwierzęcia.

2. Pomoc, o której mowa w ust. 1 przysługuje rolnikom posiadającym gospodarstwo rolne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym.

§ 2. 1. Pomoc pieniężna, o której mowa w § 1 przysługuje rolnikowi, którego gospodarstwo rolne zostało dotknięte zdarzeniem losowym na podstawie:

- wniosku złożonego do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kleszczowie,
- wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego,

Dokumentu handlowego potwierdzającego padnięcie zwierzęcia,

- oszacowania poniesionej straty, tj. waga zwierzęcia pomnożona przez cenę za kilogram w skupie żywca.

2. Pomoc pieniężna nie może przekroczyć kwoty 10.000,00 zł w ciągu jednego roku.

§ 3. Pomoc pieniężną w postaci zasiłku celowego na zdarzenie losowe przyznaje się w wysokości 80 % poniesionej straty.

§ 4. Rada Gminy dokona zabezpieczenia środków na pomoc określoną niniejszym programem w budżecie Gminy każdorazowo na dany rok kalendarzowy.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

PNIK-I.4131.748.2025

Łódź, 30 października 2025 r.

Rada Gminy Kleszczów

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXI/171/2025 Rady Gminy Kleszczów z dnia 21 października 2025 r. 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, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 24 października 2025 r.

Uzasadnienie

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje na wątpliwości, co do podjęcia przedmiotowej uchwały na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214). Wskazane przepisy nie uzasadniają podjęcia uchwały w sprawie pomocy dla rolników, w których gospodarstwach rolnych nastąpiło padnięcie zwierząt.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą § 2 uchwał, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

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. Postanowienia załącznika do uchwały określają w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania wyznaczonej grupy adresatów i mogą rozstrzygać o prawach podmiotów, co

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

jest właściwe aktom prawa miejscowego. Zatem rada przyjmując zapis zawarty § 2 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/enadzor albo ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłędzińska

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kleszczów

Podpis elektroniczny złożony przez:
Justynę Szymańską-Chłędzińską
Zweryfikowano w dniu *04.12.2025*
przez pracownika Urzędu Gminy w Kleszczowie.
Wynik weryfikacji:
☒ ważny ☐ nieważny ☐ brak możliwości weryfikacji
Pooc
(podpis i pieczęć nadawcy)

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 adresatami 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.

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez Dariusz Michalek
Data: 2025.11.04 15:54:39 CET

Do wiadomości:

Rada Gminy Kleszczów