



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1153.2023

Łódź, 28 grudnia 2023 r.

**Rada Gminy Zapolice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688).

### **stwierdzam nieważność**

§ 4 w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i” uchwały Nr LX/427/23 Rady Gminy Zapolice z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” Gminy Zapolice na lata 2024-2028.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Zapolice podjęła w dniu 23 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie przyjęcia programu osłonowego ustanowienia „Posiłek w szkole i w domu” Gminy Zapolice na lata 2024-2028.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zapolice zawiadomienia z dnia 20 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1153.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Zapolice w piśmie z dnia 21 grudnia 2023 r. zgodził się z zastrzeżeniami organu nadzoru i poinformował, że uchwała zostanie zmieniona w styczniu 2024 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna 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.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje gminie. Z kolei w myśl art. 41 ust. 1 powołanej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Należy wyjaśnić, że akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. Adresatem takiego aktu mogą być wszelkie podmioty na terenie działania danego organu. Akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się w powtarzalnych sytuacjach, normy generalne i abstrakcyjne. W praktyce ma to oznaczać, że akt prawa miejscowego jest adresowany do wszystkich mieszkańców gminy, rozstrzyga o prawach i obowiązkach wiążąc każdego kogo dotyczy i kto znajdzie się na obszarze gminy.

Wymienione w podstawie prawnej uchwały przepisy tj. art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.) – zwana dalej u.p.s. nie mogą stanowić samoistnej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Ustanowienie aktu prawa miejscowego powinno odwoływać się do wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. stanowią, każdy z nich z osobna, odpowiednio podstawę prawną do tworzenia przez radę gminy określonego typu aktów polityki administracyjnej (por. St. Nitecki Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym komentarz do art. 110 ustawy o pomocy społecznej, publ. LEX). Akty polityki gminy wskazują w jaki sposób gmina może w najlepszym, optymalnym stopniu wykorzystać posiadane zasoby i instrumenty prawne do realizowania celów i zadań wskazanych w ustawie o pomocy społecznej. Akty polityki administracyjnej są zaadresowane do podmiotów znajdujących się w prawnych organizacyjnych więzach z gminą, tj. do jej organów i gminnych jednostek organizacyjnych. Podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie uzasadniają tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie powinien być zatem publikowany, nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien się wypowiadać w przedmiocie uprawnień i zakresów obowiązków podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną. Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. nie powinien stanowić właściwej podstawy prawnej uchwały, gdyż jest przepisem ogólnym, blankietowym

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, ponieważ nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej. Także art. 110 ust. 10 u.p.s. upoważnia radę gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów planistycznych, programowych. Pogląd taki został wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21.

Reasumując, przepisy zawarte w podstawie prawnej uchwały nie stanowią delegacji do wydania aktu prawa miejscowego, bowiem programy, czy też strategie powinny być wyłącznie wizją gminy w zakresie rozwiązywania problemów występujących na jej terenie. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej mają charakter wewnętrzny.

Tym samym przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, gdyż nie ma charakteru generalnego, a jej adresatem są podmioty realizujące uchwałę.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 4 w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i” uchwały Nr LX/427/23 Rady Gminy Zapolice z dnia 23 listopada 2023 roku w sprawie przyjęcia programu osłonowego ustanowienia „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Zapolice