



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 01 października 2021 r.

P-1.4131.302.2021.AB

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 poz. 1372)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/313/21 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Gryfino na lata 2021-2026”.

### Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XL/313/21 w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Gryfino na lata 2021-2026”. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 2 września 2021 r.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o pomocy społecznej<sup>1</sup> ze względów omówionych poniżej.

Prawodawca w treści powołanej wyżej ustawy postanowił, że opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 1). W doktrynie podkreśla się, że strategia rozwiązywania problemów społecznych jest podstawowym dokumentem strategicznym, stanowiącym narzędzie nowoczesnej pomocy społecznej, wspierającym długofalowe planowanie i realizację celów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych w skali lokalnej, na poziomie gmin i powiatów<sup>2</sup>. W myśl art. 16b ust. 2 ww. ustawy strategia rozwiązywania problemów społecznych zawiera w szczególności:

1) diagnozę sytuacji społecznej;

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Tak: Marta Makuch i Dorota Moroń w artykule pt.: Ramy finansowe gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, źródło LEX.

- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią;
- 3) określenie:
  - a) celów strategicznych projektowanych zmian,
  - b) kierunków niezbędnych działań,
  - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
  - d) wskaźników realizacji działań.

Użycie przez ustawodawcę w ww. regulacji zwrotu „strategia (...) zawiera w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że wymienione w tym przepisie elementy strategii mają charakter obligatoryjny, a zatem rada miejska winna bezwzględnie je unormować w podjętej na podstawie art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej uchwale.

Analiza treści załącznika do uchwały Nr XL/313/21 prowadzi do wniosku, że przyjęta przez Radę Miejską w Gryfinie Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Gryfino na lata 2021-2026 nie określa jej ram finansowych. Rada wskazała jedynie przykładowe źródła finansowania, zastrzegając również m.in., że: „szczegółowe określenie wysokości planowanych środków na realizację Strategii nie jest możliwe ze względu na szeroki zakres tematyczny, brak długookresowych źródeł finansowania, konkursowy charakter większości programów pomocowych, niedomknięty jeszcze etap programowania środków unijnych i powstawania dokumentów programowych na lata 2021-2027 (...). Dodatkowo, dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość, w tym zewnętrzne uwarunkowania prawne i ekonomiczne, powodują, iż określenie wysokości środków potrzebnych do realizacji zadań (zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków), będzie w większym stopniu możliwe na etapie opracowywania konkretnych projektów uszczegóławiających założenia Strategii (...)”.

Słuszności powyższej argumentacji organ nadzoru nie kwestionuje, natomiast nie może ona stanowić podstawy do pominięcia w przyjętym dokumencie „ram finansowych”. Wymóg określenia ram finansowych nie może być bowiem utożsamiany z wymogiem podania konkretnych kwot na realizację poszczególnych zadań, wskazuje jednak na konieczność zapewnienia strategii rozwiązywania problemów społecznych środków na realizację wskazanych w niej działań. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem terminu „ramy” to ograniczony zakres lub zasięg czegoś [zob. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003]. Wobec tego, organ stanowiący gminy, uchwalając gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych, zgodnie z dyspozycją normy wynikającej z art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w której jednym z elementów są ramy finansowe strategii, winien określić w niej maksymalne kwoty środków finansowych na określone w strategii zadania. Poprzestanie na stwierdzeniu, że niemożliwe jest wskazanie w tym przypadku kwot konkretnych, tak jak uczyniła to Rada Miejska w Gryfinie w kwestionowanej uchwale Nr XL/313/21, nie jest prawidłowe i powoduje w konsekwencji istotną wadliwość tego aktu.

Stwierdzone uchybienie, polegające na nieujęciu w uchwale materii wskazanych wprost przez ustawodawcę jako koniecznych do uregulowania (w omawianym stanie faktycznym uchwała ma określać m.in. sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe),

zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym<sup>3</sup>, ma charakter istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu. Jak podnosi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 959/17, *Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.*

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/313/21 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Gryfino na lata 2021-2026”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski  
Zbigniew Bogucki

.....

otrzymują:

1. Rada Miejska w Gryfinie,
2. a.a.

---

<sup>3</sup> Por. wyroki: WSA z Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06.