



Poznań, 28 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.107.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XXIV/152/2026 Rady Gminy Skulsk z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie utworzenia Centrum Opiekuńczo Mieszkalnego w Buszkowie Parcelach oraz włączenia w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skulsku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Skulsk podjęła uchwałę nr XXIV/152/2026 w sprawie utworzenia Centrum Opiekuńczo Mieszkalnego w Buszkowie Parcelach oraz włączenia w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skulsku, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 1- 3 oraz art.111 i art.111a ust.1 pkt 1ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2025r., poz. 1214 ze. zm.) oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r., poz. 1483 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej: "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) dalej: „ustawa”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl przepisu 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), dalej: „u.o.a.n.”, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Badana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w sformułowanym w art. 13 u.o.a.n. katalogu aktów prawnych publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny.

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl przywołanego przepisu Konstytucji RP tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia przedmiotowa uchwała.

Istotna różnica między aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej gminy.

Oceniana uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (utworzenie placówki wsparcia dziennego lub całodobowego) skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok NSA z 24 stycznia 2017 r., I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 10 maja 2018 r., II SA/OI 248/18; CBOSA). Przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swoje jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Stanowisko organu wpisuje się w szerszą koncepcję orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące utworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego (wyrok WSA w Kielcach z 30 grudnia 2013 r., II SA/Ke 565/13; CBOSA).

W § 1 ust. 1 uchwały wskazano, iż: „Z dniem 1 października 2026r. tworzy się jednostkę budżetową o nazwie Centrum Opiekuńczo - Mieszkalne w Buszkowie Parcelach, zwane dalej Centrum, działającą na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.”, jednocześnie w § 4 uchwały podano, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.”.

Organ nadzoru podziela wcześniej już sygnalizowane stanowisko judykatury odmawiające przymiotu prawa powszechnie obowiązującego statutom budżetowych jednostek organizacyjnych tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 maja 2007 r., II OSK 353/07 oraz z 3 marca 2010 r., II OSK 2058/09; CBOSA). Dodatkowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 2010 r., I OSK 1628/09 stwierdzono, że: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych” (wyroki NSA z 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05, Lex nr 228249 oraz z 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, Lex nr 174918 (por. wyroki: WSA w Łodzi z 15 czerwca 2023 r., III SA/Łd 158/23, CBOSA, WSA w Lublinie z 07.12.2006 r., III SA/Lu 430/06; WSA w Opolu z 19.12.2006 r., akt II SA/Op 518/06; WSA w Poznaniu z 10.09.2008 r., IV SA/Po 256/08; WSA w Poznaniu z 20.04.2016 r., IV SA/Po 109/16; NSA z 24.05.2007 r., II OSK 353/07; NSA z 03.03.2010 r.; II OSK 2058/09; CBOSA).

Skoro oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Obowiązek publikacji przedmiotowej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 u.o.a.n.

Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego, a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty

prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

/-/ Karolina Fabiś-Szulc

(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Skulsk

Wójt Gminy Skulsk