



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 28 listopada 2025 r.

PNK.I.4131.126.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153); dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/122/25 Rady Miejskiej w Osieku z dnia 30 października 2025 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w miejscowości Sworoń oraz włączenia go w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku - w części obejmującej § 7.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Osieku na sesji w dniu 30 października 2025 r. podjęła uchwałę nr XX/122/25 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w miejscowości Sworoń oraz włączenia go w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 31 października 2025 r. Organ nadzoru w dniu 17 listopada 2025 r. zawiadomił organ uchwałodawczy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Miejska w Osieku złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 15 pkt 6, art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.). Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Wymienioną wyżej uchwałą utworzono z dniem 1 stycznia 2026 r. ośrodek wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w Sworoniu, który to ośrodek włączono w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku (§ 1 i 2 uchwały). W § 3 ust. 2 wskazano, że do podstawowych działań Dziennego Domu „Senior+” należy udzielanie pomocy w czynnościach dnia

codziennego, zapewnienie minimum jednego posiłku, w szczególności gorącego, oraz innych usług wspomagających, dostosowanych do potrzeb seniorów. Z kolei w § 4 uregulowano, że szczegółową organizację i zasady działania Dziennego Domu „Senior+ oraz kryteria uczestnictwa określi Regulamin Organizacyjny Dziennego Domu „Senior+”. W § 5 postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, a tym samym Rada Miejska uznała badaną uchwałę za akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

Uzależnienie wejścia w życie uchwały Nr XX/122/25 Rady Miejskiej w Osieku o utworzeniu ośrodka wsparcia dla seniorów od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019r., poz. 1461 - dalej jako u.o.a.n.). Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi o utworzeniu ośrodka wsparcia, a dopiero w konsekwencji włączeniu go w strukturę organizacyjną Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku.

Kwestionowana uchwała nie mieści się w sformułowanym w art. 13 u.o.a.n. katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny. W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące 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.).

Wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie są upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, ponieważ nie spełniają wymagań zawartych w przytoczonym przepisie Konstytucji RP. Należy podkreślić, że przepis art. 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zwanej dalej: "u.p.s.") określa otwarty katalog form pomocy społecznej, a pkt 6 tego przepisu jako jedną z takich form wskazuje rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb. Z kolei art. 17 ust. 2 pkt 3 u.p.s. stanowi, że zadaniem własnym gminy jest prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Przepisy te nie mogą stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18, CBOSA). Istotna

różnica między aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się to 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. Badana 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) 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). Oceniana 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 jest zbieżne z aktualną linią orzecniczą 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, wyrok WSA w Łodzi z 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16 - CBOSA).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała o utworzeniu ośrodka wsparcia, w części obejmującej treść § 7, która to uzależnia wejście w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n. Przedmiotowa uchwała ogranicza się do utworzenia z dniem 1 stycznia 2026 r. ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w Sworoni (§ 1) oraz określenia, że Dzienny Dom "Senior+" w Sworoni funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku (§ 2), a do podstawowych działań Dziennego Domu „Senior+” należy udzielanie pomocy w czynnościach dnia codziennego, zapewnienie minimum jednego posiłku, w szczególności gorącego, oraz innych usług wspomagających, dostosowanych do potrzeb seniorów (§ 3 ust. 2). Ten zakres regulacji nie pozwala na przyjęcie, że przedmiotem uchwały jest organizacja instytucji gminnej, zwłaszcza, że w samej treści uchwały wskazano, iż „Szczegółową organizację i zasady działania Dziennego Domu „Senior+ oraz kryteria uczestnictwa określi Regulamin Organizacyjny Dziennego Domu „Senior+” (§ 4) co jasno wskazuje, że organizacja ta nie jest przedmiotem podjętej uchwały.

W wyroku NSA z 20 marca 2009 r., II OSK 1526/08, Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że regulacja organizacji instytucji gminnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści jest aktem prawa miejscowego. Przez organizację Sąd uznał zatem nie tyle sam akt powołania jednostki, ale określenia zasad i sposobu jej funkcjonowania. To dopiero tego rodzaju regulacja może zawierać normy powszechnie obowiązujące (a więc skierowane do podmiotów zewnętrznych) na obszarze działania organu, który je ustanowił, co stanowi konstytucyjną charakterystykę prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/122/25 Rady Miejskiej w Osieku z dnia 30 października 2025 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w miejscowości Sworoń oraz włączenia go w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Osieku- w części obejmującej § 7 o treści „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk