



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.23.2.2026.AK1

Wrocław, 29 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały nr XXVI/184/25 Rady Miejskiej w Dusznikach - Zdroju z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia lokalnego programu pomocy społecznej pn. „Taxi Senior” na rok 2026.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach – Zdroju, na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r., podjęła uchwałę nr XXVI/184/25 w sprawie przyjęcia lokalnego programu pomocy społecznej pn. „Taxi Senior” na rok 2026.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 8 stycznia 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, należą do zadań własnych gminy, jako element zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Dusznikach – Zdroju postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,

- b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z uznaniem Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju, że stanowi akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru uchwała nie może stanowić aktu prawa miejscowego, ponieważ brak jest podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego w tym przedmiocie. Wobec uznania, że uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego stwierdzić należy, że nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Natomiast z treści art. 110 ust. 10 ww. ustawy wynika, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru, wskazane przepisy ustawy o pomocy społecznej należy traktować jako samodzielną podstawę do utworzenia przez radę gminy aktów programowych. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej mają charakter wewnętrzny.

Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej do obowiązków kierownika ośrodka pomocy społecznej należy nie tylko składanie radzie gminy sprawozdania z rocznej działalności ośrodka, ale również przedstawianie listy potrzeb z zakresu pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z działalności ośrodka pomocy społecznej, rada gminy opracowuje, zgodnie z kompetencją art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, lokalny program pomocy społecznej, a następnie kieruje go do wdrożenia kierownikowi ośrodka.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jako podstawa do podjęcia aktu dotyczącego realizacji zadań gminy z zakresu pomocy społecznej, nie może być podstawą do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Akty te nie posiadają bowiem cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, podejmowaną dla wykonania ustawowo określonych kompetencji. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

Według organu nadzoru, program, o którym mowa w cytowanych przepisach ustawy o pomocy społecznej, jest planem działania gminy w zakresie pomocy społecznej i ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Program wpisuje się w obszar strategii gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąc formę pomocy adekwatną do potrzeb konkretnej gminy. Jego treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Skoro brak jest delegacji ustawowej do podjęcia uchwały w tym przedmiocie jako aktu prawa miejscowego, to brak jest podstaw do skierowania uchwały do publikacji. Przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, nie mogą stanowić samostanowiącej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie są podstawą do 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. Ustanowienie aktu prawa miejscowego

powinno odwoływać się do wyraźnego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., IOSK 2300/21).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 lutego 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że treść przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej - nie stanowi podstawy prawnej do tworzenia aktów prawa miejscowego (sygn. I OSK 2742/15).

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska