



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.62.1.2026.MC

Wrocław, 5 lutego 2026 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXV/342/26 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 stycznia 2026 r. w sprawie utworzenia „Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej Lazurów Dom w Legnicy”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2026 r., działając na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684), art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) oraz art. 180 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49), Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę Nr XXV/342/26 w sprawie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Lazurów Dom” w Legnicy, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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), poprzez skierowanie uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska Legnicy określiła w jej § 4, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala na przyjęcie, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny, niezindywidualizowany. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego ich stosowania. W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii

adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) - tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Legnicy nie zawiera ani jednej normy o charakterze jednocześnie generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała w sprawie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej skierowana jest do ograniczonego kręgu adresatów i ma jednorazowe zastosowanie.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących utworzenia ośrodka wsparcia. W szczególności należy wskazać, że takim przepisem szczególnym nie może być art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (w tym przypadku organy miasta na prawach powiatu) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten odnosi się bowiem do aktów ustrojowo-organizacyjnych dotyczących wewnętrznego ustroju gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, które mają charakter publiczny (ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej czy regionalnej) i których rolą jest realizacja wynikających z przepisów prawa kompetencji. Normy takiego aktu nie są kierowane jedynie do podmiotów wewnętrznie usytuowanych w ramach tej jednostki organizacyjnej, lecz także skierowane są do członków danej społeczności lokalnej, którzy korzystają lub mogą w przyszłości korzystać z tej instytucji. Do grupy takich przepisów możemy przykładowo zaliczyć statut gminy, statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej, statut szpitala, czy statut miejskiego ośrodka pomocy społecznej. Natomiast jako przepisów tej kategorii nie możemy traktować statutu placówki opiekuńczo-wychowawczej, ponieważ takiej jednostki budżetowej nie można utożsamiać ani z urzędem ani z pojęciem instytucji, która ma charakter powszechnie dostępny. Placówka opiekuńczo-wychowawcza wykonuje co prawda publiczne zadania dla społeczności lokalnej (zapewnienie dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb, podejmowanie działań mających na celu powrót do rodziny naturalnej lub adopcji), lecz z efektów jej działalności korzysta (może skorzystać) ograniczona grupa osób, będących w szczególnej sytuacji prawnej i faktycznej (dzieci będące wychowanekami tej placówki i ich rodziny). Należy również zauważyć, że przepisy uchwały w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej i załączonego do niej statutu tej jednostki są w dużej mierze kierowane do instytucji powołanych do pomocy dziecku i rodzinie (np., sądy, asystenci rodzin, ośrodki adopcyjne) i mają wyłącznie charakter organizacyjno-administracyjny, nie przyznając praw i obowiązków podmiotom zewnętrznym.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, 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 § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski
Anna Żabska