



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 18 czerwca 2026 r.

Poz. 3004



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.170.2026

Lublin, dnia 12 czerwca 2026 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/132/26 Rady Gminy Garbów z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej – Świetlica Środowiskowa w ramach projektu pt. „Gmina Garbów dla Rodziny” przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Garbowie oraz nadania jej statutu, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz nadania jej statutu”, § 3, § 7 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz Statut Świetlicy Środowiskowej, stanowiący załącznik do uchwały**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/132/26 Rady Gminy Garbów z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej – Świetlica Środowiskowa w ramach projektu pt. „Gmina Garbów dla Rodziny” przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Garbowie oraz nadania jej statutu, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz nadania jej statutu”, § 3, § 7 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz Statut Świetlicy Środowiskowej, stanowiący załącznik do uchwały.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/132/26 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy postanowiła o utworzeniu placówki wsparcia dziennego w formie opiekuńczej – Świetlica Środowiskowa w ramach projektu pt. „Gmina Garbów dla Rodziny” z siedzibą w Przybysławicach (§ 1 uchwały).

Świetlica działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Garbowie (§ 2 uchwały).

W § 3 uchwały postanowiono nadać świetlicy statut, będący załącznikiem do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 18 ust. 2, art. 18c ust. 1, art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, placówkę wsparcia dziennego prowadzi gmina, podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, lub podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta.

Stosownie do art. 18c ust. 1 ustawy, gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną z jednostką organizacyjną pomocy społecznej, w tym jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa odpowiednio w ramach tego ośrodka albo centrum.

Jak stanowi art. 24 ustawy, placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie opiekuńczej, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych (ust. 1 pkt 1). Placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie opiekuńczej zapewnia dziecku:

- 1) opiekę i wychowanie;
- 2) pomoc w nauce;
- 3) organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań (ust. 2).

Stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 1483, ze zm.) gminna jednostka budżetowa tworzona jest przez organ stanowiący gminy (art. 12 ust. 1 pkt 2).

Tworząc jednostkę budżetową rada gminy nadaje jej statut, określający w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (art. 12 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zatem w przypadku utworzenia placówki wsparcia w formie gminnej jednostki budżetowej rada gminy nadaje statut, który stanowi akt prawa miejscowego, stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z treści § 2 przedmiotowej uchwały wynika jednak, że utworzona przez Radę placówka wsparcia dziennego nie została utworzona w formie odrębnej gminnej jednostki budżetowej, ale będzie funkcjonowała w strukturze Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Garbowie.

W tym przypadku nie znajdują zatem zastosowania przywołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, uprawniające organ stanowiący gminy do określenia statutu gminnej jednostki budżetowej.

Tymczasem przedmiotową uchwałą Rada Gminy nadała statut Świetlicy Środowiskowej, stanowiący załącznik do uchwały.

W przedmiotowej sprawie placówka wsparcia dziennego z dniem jej utworzenia wchodzi w strukturę organizacyjną ośrodka pomocy społecznej, jako jego komórka organizacyjna, a zatem nadanie tej placówce statutu jest pozbawione podstaw prawnych.

Skoro utworzona placówka wsparcia dziennego stanowi komórkę organizacyjną jednostki budżetowej (ośrodka pomocy społecznej) działa na podstawie statutu tej jednostki.

A zatem w tym przypadku obowiązek nadania statutu spełnia się poprzez zmianę statutu ośrodka pomocy społecznej, w strukturę którego wchodzi placówka i uwzględnieniem w nim włączonej placówki.

W związku z powyższym nadanie przez Radę Gminy przedmiotową uchwałą statutu Świetlicy Środowiskowej, która działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Garbowie nie znajduje uzasadnienia, a zatem nastąpiło bez podstawy prawnej.

Tożsame stanowisko prezentowane było w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 8 września 2022r., znak: NP. II.4131.1.766.2022 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 2022r., poz. 5806).

Mając na uwadze powyższą argumentację należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

W § 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*.

W ocenie organu nadzoru § 7 uchwały w zakresie słów: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie naruszają

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). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w cyt. przepisie ustawy, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Istotna różnica pomiędzy 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.

Uchwała Nr XXIII/132/26 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), skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ol 248/18).

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 swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie utworzenia placówki wsparcia – Świetlicy Środowiskowej działającej w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Garbowie jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale.

Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Stanowisko organu nadzoru wpisuje się w szerszą koncepcję orzecznictwa sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r. sygn. akt I OSK 808/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013r. sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 565/13 wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/132/26 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Garbów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Garbów