



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 lutego 2026 r.

Poz. 1088



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.40.2026

Lublin, dnia 19 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 26 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Kostomłotach

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 26 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Kostomłotach.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXI/155/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Białej Podlaskiej postanowiła wprowadzić zmiany w Statucie Domu Pomocy Społecznej w Kostomłotach nadanym uchwałą Nr LXVI/452/2024 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Domowi Pomocy Społecznej w Kostomłotach. Uchwała Nr LXVI/452/2024 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 29 lutego 2024 r. (poz. 1388) i weszła w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, stosownie do § 4 tej uchwały.

W § 3 uchwały Nr XXI/155/2026 postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Przepis art. 13 ww. ustawy zawiera zaś katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13 pkt 2 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie nadania statutu jednostce organizacyjnej powiatu, jaką jest dom pomocy społecznej, a w konsekwencji także uchwała o zmianie tego statutu, jest aktem prawa miejscowego, podlegającym obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dla zaliczenia uchwały w sprawie nadania statutu domowi pomocy społecznej do aktów prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter zawartych w uchwale norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów.

O charakterze prawnym uchwał w sprawie nadania statutów samorządowych jednostek organizacyjnych wypowiedziały się sądy administracyjne.

W wyroku z dnia 3 czerwca 2010 r. (sygn. akt sygn. akt II OSK 2058/09) Naczelny Sąd Administracyjny, rozważając kwestię charakteru statutu jednostki obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół, wyraził pogląd, iż dokonując oceny charakteru statutu jednostki należy odwołać się do powszechnie przyjmowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie cech aktów prawa powszechnie obowiązującego i cech charakteryzujących akty prawa wewnętrznego. Za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza, że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów.

Jednocześnie NSA podkreślił, iż przy dokonywaniu oceny charakteru aktu normatywnego należy mieć na względzie treść tego aktu. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. (sygn. akt I SA 2160/01) stwierdził: *„Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedyne charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego”*.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w sprawie nadania statutu domu pomocy społecznej zawiera normy prawne o zewnętrznym oddziaływaniu. O generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy. Postanowienia uchwały kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii adresatów. Uchwała nie ma więc jedynie charakteru wewnętrznego, jej postanowienia określają bowiem również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. poprzez wskazanie zadań i usług, odpowiadających rodzajowi i zakresowi oferowanych przez jednostkę świadczeń, na których treść może powołać się każdy, kto z owych świadczeń chce skorzystać.

Postanowienia statutu regulują realizację zadań powiatu o charakterze publicznym, jakim jest - w myśl art. 19 pkt 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.). - prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób. Adresatem uchwały jest zatem społeczność lokalna, która posiada prawo do korzystania z usług tej jednostki.

Analizując charakter prawny uchwał podejmowanych w sprawie nadania statutu powiatowej jednostce organizacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 3629/21, wywiódł, że: *„zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmiki województwa, organy powiatu oraz organy gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy podzielić stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że podobnie należy traktować powiatowe jednostki organizacyjne, których zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, które mają charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności powiatu. Powyższa okoliczność powoduje, że uchwała rady powiatu, regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma charakter normatywny, jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie PCPR są bowiem (...) nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna. Statut PCPR reguluje bowiem coś więcej niż tylko sprawy regulaminowe tej jednostki. Realizuje m.in. zadania własne Powiatu w zakresie pomocy społecznej, pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a zatem zadania o charakterze*

publicznym, dostępne dla społeczności powiatu i dla tej społeczności istotne. Treść statutu wpływa zatem na sytuację prawną obywatela - na jego interesy faktyczne i prawne."

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 22 września 2020r., sygn. akt II SA/Op 215/20 stwierdził, że *"Instytucja powiatowa to szczególnego rodzaju powiatowa jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności powiatu, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Powyższa okoliczność powoduje - jak trafnie podniósł organ - że uchwała rady powiatu regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma charakter normatywny jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie powiatowej jednostki pomocy rodzinie są nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna. Zatem, akt ten ma charakter prawa miejscowego i nie jest tylko aktem wewnętrznym. Przeciwnie rozumienie powyższej regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 u.s.p., statuwającym akty z zakresu organizacji urzędów i instytucji powiatowych jako akty prawa miejscowego (por. odnoszące się wprawdzie do tego rodzaju uchwał samorządów gminnych, ale opierających się na analogicznej podstawie prawnej, orzeczenia: wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08; podobnie: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10; wyroki WSA w Olsztynie z dnia: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 984/10 oraz 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 812/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 713/17."*

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Białej Podlaskiej jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie bowiem z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidywanym trybie.

Podobnie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 wskazuje, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

W toku postępowania nadzorczego pismem z dnia 11 lutego 2026 r., znak: OA.0720.1.2026.KZ, złożył wyjaśnienia Starosta Bialski. W wyjaśnieniach podniesiono, że: *„w przedmiotowej uchwale zawierają się w zasadzie dwie zmiany. Pierwsza dotyczyła nowej treści pieczętek, tablic i formularzy, którymi posługiwać się ma ww. DPS, a druga - przekształcenia jednego miejsca wśród pięćdziesięciu dwóch dostępnych w strukturze DPS. Obie te zmiany w mojej ocenie mają charakter wewnętrzny i organizacyjny. Nie podlega dyskusji, że kształt lub treść pieczętki lub tablic Domu Pomocy Społecznej w Kostomłotach jest sprawą wewnętrzną tej jednostki organizacyjnej. Zatem mając na uwadze to postanowienie zmieniające zawarte w przedmiotowej uchwale nie jest możliwe uznanie jej za akt prawa miejscowego (...) Natomiast w zakresie drugiej zmiany należy wskazać, że zmiana dotyczyła reorganizacji miejsc dostępnych w Domu Pomocy Społecznej w Kostomłotach. Zmiana ta dotyczyła przekształcenia jednego z miejsc, które funkcjonowało w DPS także przed zmianą. Struktura organizacyjna nie dotyczy uprawnień mieszkańców i zakresu usług, które to są uregulowane szczegółowo w Rozdziale II Statutu zatytułowanym „Przedmiot działalności oraz zakres świadczonych usług” (...) Zmiana ta zatem nie dotyczyła bezpośrednio usług świadczonych przez DPS, ponieważ te określa § 4 Statutu i przepisy prawa powszechnie obowiązującego – zmiana dotyczyła § 2 Statutu, którego postanowienia*

mają charakter organizacyjny, wewnętrzny (...) Nie ma wątpliwości, że cały § 2 Statutu reguluje kwestie wewnętrzne, a nie można interpretować przedmiotowej zmiany także w oderwaniu od tego, jaki charakter ma cała jednostka redakcyjna, w której zmieniany przepis jest ulokowany w obrębie uchwały. Powyższe klarownie potwierdza stanowisko o wewnętrznym charakterze zmienianych przepisów w Statucie DPS”.

Odnośząc się do złożonych wyjaśnień należy podkreślić, że charakter prawny uchwały stanowiącej statut domu pomocy społecznej determinuje tryb wprowadzania zmian w tej uchwale. Zmiana aktu prawa miejscowego następuje w stosownej procedurze, przewidzianej dla uchwalenia zmienianego aktu prawa miejscowego (zob. Dorota Dąbek, w: Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa 2022, uwagi do art. 41).

Zgodnie z § 83 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą, albo przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie. Przepis ten stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (§ 143 zasad techniki prawodawczej).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie jakichkolwiek zmian w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego może nastąpić wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych dla podjęcia takiego aktu i zgodnie z przepisami regulującymi wymogi wejścia w życie takich aktów.

Powyższy pogląd potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 59/10 wywiódł, że: *„kontrolni sądu poddana jest uchwała zmieniająca w części wcześniejszy akt normatywny organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego, charakter prawny zaskarżonej uchwały oceniany być musi ponadto przez pryzmat charakteru prawnego uchwały nią zmienionej. Jeśli bowiem określona uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu wyżej przedstawionym, to również uchwała ją zmieniająca posiada taki sam charakter prawny. Dlatego, nawet gdyby zaskarżona uchwała w swoich postanowieniach nie zawierała norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze wypowiedzi dyrektywalnych, to i tak należałoby przyjąć, że jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zmieniając będącą aktem prawa miejscowego uchwałę z dnia 25 lipca 2006 r. Nr LX/1123/06 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, sama stała się również aktem prawa miejscowego”.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 17 grudnia 2025r., sygn. akt III SA/Lu 451/25 podkreśla, że *„zmiany aktu prawa miejscowego mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której przypisano walor aktu prawa miejscowego, jest wydanie takiego aktu. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt był publikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już zmiana tego aktu została dokonana z dniem podjęcia aktu zmieniającego i w tym dzienniku promulgacyjnym nie została publikowana. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Dlatego nawet jeśli uchwała zmieniająca nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, to w sytuacji gdy jest ona aktem zmieniającym akt prawa miejscowego, sama również staje się prawem miejscowym. Zmiana aktu prawa miejscowego następuje w stosownej procedurze, przewidzianej dla uchwalenia zmienianego aktu prawa miejscowego”.*

Wskazany w wyjaśnieniach przypadek odmiennej praktyki nie stanowi argumentu prawnego. W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 26 marca 2024r. NSA dostrzegł, że kwestia kwalifikowania statutów jednostek organizacyjnych do kategorii aktów prawa miejscowego lub aktów kierownictwa wewnętrznego bywa sporna, podkreślając jednocześnie, że uchwała określająca sposób wykonywania zadań przez jednostkę organizacyjną powiatu na rzecz społeczności lokalnej zawiera normy, których adresatami są mieszkańcy, a w konsekwencji jest aktem prawa miejscowego.

Do uchwały wprowadzającej zmiany w akcie prawa miejscowego odnoszą się i winny być spełnione wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe, przedłożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/155/2026 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) Starosta Bialski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Białej Podlaskiej