DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6245

Podpisany przez:
Mariusz Kaźmierczak
Data: 16.12.2025 13:10:37

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.40.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn.zm.) stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/115/2025 Rady Gminy Rogowo z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi kasowej dla jednostek budżetowych Gminy Rogowo w części dotyczącej § 5.

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Gminy Rogowo działając na podstawie art. 10a pkt 1, art. 10b ust. 1 i 2, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie organizacji wspólnej obsługi kasowej dla jednostek budżetowych Gminy Rogowo.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 1 lipca 2025.

Zawiadomieniem z 18 lipca 2025 znak: WNK.IV.4131.40.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W wyznaczonym terminie Gmina Rogowo nie ustosunkowała się do przedstawionych kwestii zawartych w zawiadomieniu. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W myśl art. 10a ustawy, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,

2) gminnym instytucjom kultury,

3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym otworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego - zwanym dalej „jednostkami obsługiwanymi”.

Jak stanowi art. 10b ust. 1 ustawy, wspólną obsługę mogą prowadzić: urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo - gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”.

Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

1) jednostki obsługujące;

2) jednostki obsługiwane;

3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (art. 10b ust. 2 ustawy).

Jednostki obsługiwane, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie (art. 10b ust. 3 ustawy).

Zgodnie z § 5 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja w zakresie§ 5 - uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z 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).

Przepis art. 13 określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;

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 niezespolonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób znajdujących się na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Żaden przepis szczególny nie przewiduje także obowiązku ogłoszenia tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy zatem uznać, iż uchwała podjęta na podstawie powołanego wyżej przepisu jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

W związku z powyższym, brak jest podstaw prawnych, aby przyjąć, że uchwała w sprawie ustanowienia organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1025/20 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK2677/15(…), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Gminy Rogowo podejmując uchwałę nr XV/115/202 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel