



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6253

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.55.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 9 października 2025 r.

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

uchwały nr XXI/149/25 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 2 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej "Ciechocińskie Centrum Usług Wspólnych" oraz zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dla jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Ciechocinek w części dotyczącej § 7 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2025 r. Rada Miejska Ciechocinka działając na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) podjęła uchwałę w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej "Ciechocińskie Centrum Usług Wspólnych" oraz zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dla jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Ciechocinek.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 10 września 2025.

Zawiadomieniem z 24 września 2025 znak: WNK.IV.4131.55.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały wobec którego organy gminy nie zajęły stanowiska.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego przedstawiając następujące stanowisko w sprawie.

Rada Gminy zakwalifikowała niniejszą uchwałę do aktów prawa miejscowego i w § 7 przyjęła regulację, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz.1461). Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy 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. Natomiast art. 13 pkt 1-9 tej ustawy zawiera zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy. Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych, nie wyznacza adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień (por. wyrok WSA 21.09.2012 r., II SA/GI 851/12).

W przypadku podjęcia uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g., z jednoczesnym utworzeniem nowej jednostki organizacyjnej mającej pełnić rolę centrum usług wspólnych (np. samorządowej jednostki

budżetowej) i nadaniem jej statutu, nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że przepisy podejmowanego jako załącznik do uchwały statutu nowo utworzonej jednostki nie mają charakteru aktów powszechnie obowiązujących (por. wyroki NSA z 7.12.2005 r., II OSK 332/05, z 24.05.2007 r., II OSK 353/07. Tym samym uznać należy, że w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g., biorąc pod uwagę fakt, iż kwestie funkcjonowania jednostek obsługiwanych i obsługujących, uregulowane w tejże uchwale, skierowane są wyłącznie do tych podmiotów (a więc podmiotów podporządkowanych organizacyjnie organom gminy, które je utworzyły) nie wpływając jednocześnie na sytuację prawną podmiotów administrowanych (np. poprzez zmianę właściwości organu), uchwałę tę uznać należy za akt o charakterze wewnętrznym, wiążącym wyłącznie jednostki obsługujące i jednostki obsługiwane, który nie podlega publikacji. Zawarte w niej przepisy oddziałują bowiem wyłącznie na sferę praw i obowiązków wskazanych w nich samorządowych jednostek organizacyjnych i nie są kierowane na zewnątrz.

Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (por. wyrok WSA z 13.09.2011 r., II SA/Op 324/11).

Reasumując należy jeszcze raz podkreślić, że uchwały podejmowane w sprawach dotyczących zapewnienia wspólnej obsługi jednostek wskazanych w art. 10a i 10b u.s.g. nie stanowią aktów prawa miejscowego, gdyż nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie kształtują praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym w którym wskazuje się, iż „uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi (...) nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jak już podnoszono w orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 10a i 10b u.s.g. nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści się upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa" (zob. wyrok WSA z 11.02.2021 r., II SA/Ke 1025/20 i powołane tam orzecznictwo).

Ponadto w orzecznictwie 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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia (por. wyrok WSA z 2.08.2018 r., II SA/Po 228/18

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