



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6258

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.67.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 7 listopada 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

§ 3 uchwały nr XIII/78/2025 Rady Gminy Chrostkowo z dnia 6 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chrostkowie.

UZASADNIENIE

W dniu 6 października 2025 r. Rada Gminy Chrostkowo działając na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) w związku z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia zmian do Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chrostkowie. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 października 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 23 października 2025 r. znak: WNK.IV.4131.67.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Wójt Gminy Chrostkowo w odpowiedzi z dnia 27.10.2025 r., znak: R.0007.6.2025., zgodził się ze stanowiskiem organu nadzoru.

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

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności”.

W zapisie § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Chrostkowo postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z 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), 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone

zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”. Pogląd ten był niejednokrotnie wyrażany w orzecznictwie (por. np. wyroki NSA: z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 309/14).

W niniejszej sprawie zauważyć należy, że Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chrostkowie będący załącznikiem do uchwały nr XXIII/142/2020 Rady Gminy Chrostkovo z dnia 12 listopada 2020 r., zawiera jedynie ogólne regulacje dotyczące działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jego organizację wewnętrzną oraz gospodarką finansową.

Postanowienie § 3 kwestionowanej uchwały wskazuje, że Rada Gminy potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym uzależniono bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego (zastosowano przywołane powyżej przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna nr XXIII/142/2020 Rady Gminy Chrostkovo z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chrostkowie nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym (uchwała wchodzi w życie „z dniem podjęcia” bez uprzedniego ogłoszenia - nie zastosowano przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Oznacza to, że nie nabyła ona dotychczas mocy aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały nie spełniają kryteriów, które kwalifikowałyby je do kategorii aktów prawa miejscowego.

Ponadto w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych ustalono, że uchwała tego rodzaju nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06 stwierdził: „Na gruncie rozważanej sprawy należy odnieść się przede wszystkim do treści Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż ustalenie, czy zawiera on uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane do nieograniczonej liczby podmiotów, skutkować będzie koniecznością ogłaszania zmian treści aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym. Zdaniem Sądu w treści statutu nie ma żadnej normy prawnej nakładającej na obywatela gminy jakiegokolwiek obowiązku lub przyznającej mu uprawnienia. Statut nie dotyczy również kwestii ustrojowych gminy, zawiera jedynie regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania Ośrodka Pomocy Społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej (...). Treści zawarte w statucie dotyczą jedynie zadań i obowiązków osób realizujących strategię gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego”. Podobne stanowisko zajęto w wyroku WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09 oraz w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Bd431/09.

Zatem uchwała, która nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie powinien być warunkowany takim zdarzeniem.

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 Chrostkovo podejmując powyższą uchwałę, w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części oznaczonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy - za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego - w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel