



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2025 r.

Poz. 4561



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.285.2025

Lublin, dnia 22 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/84/2025 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkołazie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/84/2025 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkołazie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/84/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wilkołaz uchwaliła Statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkołazie w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (§ 1).

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (pkt 1), organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2), zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3), zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Należy zauważyć, że w przypadku jednostek budżetowych stanowiących instytucje gminne, zastosowanie znajdują przepisy art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

Jak stanowi art. 11 ust. 2 ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Zgodnie z art. 12 tej ustawy, gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2); tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (ust. 2).

W § 4 uchwały Nr XV/84/2025 postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

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

Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

W myśl 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 ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

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

Zgodnie bowiem z przepisem 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 przewidzianym trybie.

Analizując charakter prawny uchwał podejmowanych w sprawie nadania statutu jednostce organizacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09, stwierdził, że: *„rozważając kwestię charakteru statutu jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół należy odwołać się także do powszechnie przyjmowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie cech aktów prawa powszechnie obowiązującego i cech charakteryzujących akty prawa wewnętrznego. Wbrew stanowisku Sądu I instancji 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. Cechy tej nie posiadają akty prawa wewnętrznego skierowane do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy”*.

NSA podkreślił, że przy tej ocenie należy wziąć pod uwagę charakter usług świadczonych przez daną jednostkę organizacyjną – czy mają one charakter wewnętrzny czy też powszechny. W przypadku, gdy postanowienia statutu jednostki mają charakter generalny i związany z realizacją publicznych praw podmiotowych to statut taki należy uznać za akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym (akt prawa miejscowego).

Powyższy pogląd potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 527/14 wywiódł, że: *„Budżetowa jednostka organizacyjna, a do takich zalicza się Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piekarach Śląskich nie ma co prawda samodzielnego charakteru, a jej byt prawny zależy od organu, który tę jednostkę utworzył. Jednak podjęty na podstawie upoważnienia ustawowego przez właściwy organ akt generalny skierowany do tej jednostki określa zadania wykonywane na rzecz społeczności lokalnej, jak też kompetencje do wydawania indywidualnych aktów w sprawach objętych zakresem działania tej jednostki. Regulacja zawarta w kontrolowanym statucie jest więc zwrócona nie tylko do jednostki organizacyjnej podporządkowanej organowi samorządu terytorialnego lecz również do nieograniczonej liczby podmiotów, do których adresowane są usługi świadczone przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie. Nie ma więc charakteru aktu wyłącznie wewnętrznego.”*

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała w sprawie nadania statutu ośrodka pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego. Uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, bowiem postanowienia statutów związane są z realizacją zadań gminy o charakterze publicznym, jakim jest odpowiednio – w myśl art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.) – prowadzenie ośrodków pomocy społecznej oraz centrów usług społecznych. Adresatem statutu jest zatem, oprócz osób zatrudnionych w tej jednostce, również społeczność lokalna, która posiada prawo do korzystania z usług tej jednostki.

Skoro przedmiotowa uchwała stanowi o nadaniu statutu Ośrodka Pomocy Społecznej, to jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji

przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/84/2025 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 Wilkołaz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wilkołaz