



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 1812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.32.2026 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO z dnia 22 kwietnia 2026 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252) **stwierdzam nieważność** Uchwały nr XXV/165/2026 Rady Miejskiej w Suszu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suszu w Centrum Usług Społecznych w Suszu w części dotyczącej § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Suszu, działając na podstawie art. 8, art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818 ze zm.), art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3, 6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suszu w Centrum Usług Społecznych w Suszu.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały, Rada postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza 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). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 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 niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej gminy.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Suszu postanowiła o utworzeniu jednostki budżetowej Centrum Usług Społecznych w Suszu poprzez przekształcenie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suszu. W ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów skierowanym do podporządkowanego gminie podmiotu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ol 248/18).

Uchwała o utworzeniu (przekształceniu) jednostki budżetowej nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw, ani obowiązków. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r. sygn. akt I OSK 808/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013r. sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 565/13 wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 ww. uchwały, co jednocześnie spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie ona w życie z dniem podjęcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski