



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 grudnia 2024 r.

Poz. 8994

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.962.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/84/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr VII/84/2024 w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 listopada 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) oraz art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną i stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z kolei wyposaża organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w kompetencję tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek budżetowych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Z powyższego unormowania zatem wynika, że utworzenie jednostki budżetowej rodzi po stronie organu stanowiącego dwa obowiązki: pierwszy dotyczy nadania jednostce statutu, drugi wyposażenia tej jednostki w mienie (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Lu 244/09, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Wskazać należy również, że Rada Miejska w Ogrodzieńcu nadała statut Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu na mocy uchwały Nr VII/85/2024 z dnia 18 listopada 2024 r.

Rada Miejska w § 5 uchwały Nr VII/84/2024 postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w przedmiocie utworzenia Centrum Integracji Społecznej nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy przedmiotowej uchwały adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Ponadto uchwała w sprawie utworzenia jednostki budżetowej jest aktem o charakterze jednorazowym. Skutek przewidziany w jej przepisach nastąpi z dniem, w którym jednostka ta rozpocznie swoją działalność. Przedmiotowe regulacje uchwały nie podlegają zatem publikacji, jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiane regulacje uchwały nie mieszczą się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-9 ustawy.

Wskazać trzeba, że co do zasady uchwała rady gminy, której przedmiotem jest utworzenie jednostki budżetowej, do której to kategorii zaliczyć należy utworzone w tym przypadku Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu – nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień, obowiązków osób na zewnątrz organizacji gminy. Uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji lub przekształceniu jednostki budżetowej jest indywidualnym aktem organizacyjnym. Tym samym, przyjęta w badanej uchwale forma wejścia w życie jej postanowień, dotyczących samego aktu utworzenia jednostki budżetowej została określona nieprawidłowo, ponieważ jako akt kierownictwa wewnętrznego, nie podlega ona publikacji Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: 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. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalny i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Ogrodzieńcu, błędnie zakwalifikowała materię uregulowaną w przedmiotowej uchwale do aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi istotne naruszenie z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/84/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz