



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15



Rzeszów, 2025-04-30

P-II.4131.2.122.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024r., poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§3 uchwały Nr XIV/107/25 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 3 kwietnia 2025r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXIX/576/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 22 lutego 2024r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Baranowie Sandomierskim

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła w dniu 3 kwietnia 2025 roku uchwałę Nr XIV/107/25 w sprawie zmiany uchwały Nr LXIX/576/24 z dnia 22 lutego 2024r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Baranowie Sandomierskim.

W ocenie organu nadzoru §3 przedmiotowego aktu, w myśl którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, został podjęty z naruszeniem przepisów art. 4 ust.1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz.4061), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust.1 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. Przepis art. 13 ustawy stanowi zaś, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 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

Dokument zgodny z oryginałem
pozostającym w ewidencji
platformy elektronicznego
obrotu dokumentów eDoręczenia

30 KWI 2025

niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przytoczony wyżej przepis art. 13 ustawy zawiera zatem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stąd też, w badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek jej ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

W myśl §1 ust.1 statutu stanowiącego załącznik do zmienianej uchwały Nr LXIX/576/24 z dnia 22 lutego 2024r. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Baranowie Sandomierskim jest jednostką budżetową.

Przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024r. poz. 1530 ze zm.) stanowi, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do treści art.11 ust.2 tej ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 listopada 2023r. sygn. akt: II SA/Sz 621/23 wskazał, że „uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym. Jednostki budżetowe nie są bowiem samodzielne, stanowią wewnętrzny aparat organizacyjny, są podporządkowane organizacyjnie i merytorycznie (służbowo) organom je tworzącym. Gminne jednostki budżetowe funkcjonują w obrębie wewnętrznego systemu organizacyjnego gminy, w tym wspólnego budżetu, a współdziałanie nie jest oparte na formach właściwych dla samodzielnych stron stosunków prawnych. Statut jednostki budżetowej jest skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują w sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej- działa w sferze zewnętrznej”.

W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego, koniecznym jest, aby zawierała ona co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującą powszechnie, tj. skierowaną „na zewnątrz” administracji, do podmiotów spoza jej struktury (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt: I SA 2160/01, wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2039/11).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt: IV SA/Po 256/08).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Op 324/11 wskazano że: „Statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje prawnie określonego kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego.”

Badaną uchwałą Nr XIV/107/25 z dnia 3 kwietnia 2025r. Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim zmieniła uregulowanie zawarte w § 1 ust. 2, §4 pkt 23 i § 7 pkt 19 statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Baranowie Sandomierskim postanawiając jednocześnie w §3, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego

Żadna z norm zawartych w postanowieniach zmienianej uchwały nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Jest to akt prawny, skierowany do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy i wiąże jedynie wskazany w nim podmiot. Treść postanowień statutu koncentruje się bowiem na kwestiach dotyczących przedmiotu działalności jednostki budżetowej i kwestii organizacji tej jednostki.

Odnosząc się do zatem zawartego w §3 badanej uchwały Nr XIV/107/25 zapisu, w myśl którego akt ten wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, stwierdzić należy, że charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż stanowi ona akt prawa miejscowego, co uzasadniałoby jej publikację na mocy art. 13 pkt 2 ustawy.

Obowiązek ogłoszenia badanej uchwały nie wynika również z przepisu szczególnego.

W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest zatem skierowanie badanego aktu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, jak uczyniono to w §3 uchwały, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Tym samym należy przyjąć, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia. (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017r. sygn. akt: II OSK 2677/15).

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

(-)

Magdalena Kryczka

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy
2. Przewodniczący Rady Miejskiej