



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1359

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.1.2024.7

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LX/416/23 Rady Gminy Kiszkowo z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Kiszkowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Kiszkowo podjęła uchwałę nr LX/416/23 w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Kiszkowo, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 10a, pkt 1, i 10b ust. 1 i 2, art. 40 ust. 2, pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 grudnia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W § 6 uchwały zapisano: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Określenie takiego trybu wejście w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 uchwały, przewidująca jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, narusza przepis 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).

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie oraz podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji.

Organ nadzoru chciałby podkreślić, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do

unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06). WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r. IV SA/Po 256/08 przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku NSA z 12 października 2005 r. II OSK 134/05 przyjęto, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Badana uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Uchwała wskazuje jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi, reguluje zatem wewnętrzną organizację działania jednostek organizacyjnych gminy, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, aby przyjąć, iż uchwała w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2017 r. II SA/Ol 245/17, w którym stwierdzono, że uchwała w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest gmina nie jest aktem prawa miejscowego: „Nie odnosi się ona do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych placówek oświatowych w danym zakresie. Zgodzić się należy zatem, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, akty takie nie wymagają zaś publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia, chyba że rada podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały”.

Organ nadzoru wskazuje również, że w wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18 stwierdzono: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 21 czerwca 2017 r. II OSK 2677/15.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

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

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kiszkowo

Wójt Gminy Kiszkowo