



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 184

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.838.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/92/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych Gminy Rajcza, dalej jako „uchwała” - w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Gminy Rajcza przyjęła uchwałę Nr XV/92/2019 w sprawie zmiany uchwały nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych Gminy Rajcza.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 10a, art. 10b ust. 1 i 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie wskazać należy, że przedmiotem badanej uchwały jest zmiana uchwały Nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych Gminy Rajcza. Podejmując uchwałę Nr XXX/162/16 z dnia 24 listopada 2016 r. Rada Gminy ustaliła jej tryb wejścia w życie, postanawiając w § 6 uchwały, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.* Tym samym Rada nie zaliczyła przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, zmiana uchwały powinna zostać dokonana aktem tej samej rangi.

Tymczasem, w toku analizy uchwały Nr XV/92/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 listopada 2019 r organ nadzoru ustalił, że Rada w § 3 uchwały postanowiła, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Postanowienie § 3 uchwały oraz przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, iż Rada potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna – Nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 listopada 2016 r., odpowiadała wymaganiom stawianym tej kategorii aktów prawa bowiem nie została

zaliczona przez Radę do kategorii aktów prawa miejscowego. Uchwała pierwotna (zmieniana) zawiera w swej treści przepis (§ 6) o wejściu w życie „z dniem 1 stycznia 2017 r.”. Nie złożono również do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. W analizowanym przypadku, tożsamy tryb wejścia w życie powinien dotyczyć również uchwały zmieniającej. Tymczasem Rada Gminy uzależniła jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą należy uznać za podjętą z naruszeniem prawa jako że dotyczy ona zmiany aktu, który funkcjonuje w obrocie prawnym i nie został zaliczony do kategorii aktów prawa miejscowego. Z tego też względu uchwałę Nr XV/92/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 listopada 2019 r. (zmieniającą) należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Takie działanie bowiem jest sprzeczne zarówno z zasadą praworządności i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W ocenie organu nadzoru, organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go także zmienić. Jednakże powyższa zmiana, powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu, mając również na uwadze charakter norm prawnych danej uchwały.

Organ nadzoru zauważa także, że badanej uchwale nie można przypisać cech aktu abstrakcyjnego oraz generalnego. Należy wskazać, że zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i doktryna wyrażają pogląd, że warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest ich powszechność, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Tymczasem uchwała w sprawie *organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych* (jak również jej zmiana) takich cech nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

Podkreślić należy, że w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego.

Tym samym, Rada postanawiając w § 3 przedmiotowej uchwały że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, z uwagi, iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (podobnie NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, poz. 16).

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że przepis § 3 ust. 2 uchwały Nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza - w brzmieniu nadanym uchwałą zmieniającą, w którym Rada Gminy Rajcza postanowiła, że *Obsługę finansowo-księgową jednostek wymienionych w ust. 1 powierza się Głównemu Księgowemu Referatu Organizacyjnego i Oświaty Urzędu Gminy Rajcza*, wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej. Rada w oparciu o przepis art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie jest bowiem upoważniona do ustalania sposobu realizacji zadania w przedmiocie *organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych Gminy Rajcza*. Podkreślić należy, że kompetencje dotyczące podziału obowiązków w jednostce organizacyjnej gminy posiada wyłącznie kierownik jednostki (w analizowanym przypadku Wójt Gminy Rajcza, jako kierownik Urzędu Gminy w Rajczy).

Przekroczenie przez Radę Gminy Rajcza delegacji określonej w art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uznać należy za istotne naruszenie prawa. Podkreślenia bowiem wymaga iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Konkludując, organ nadzoru stwierdza, że zakres stwierdzonych istotnych naruszeń prawa zawartych w badanej uchwale oraz konstrukcja samej uchwały powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/92/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXX/162/16 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek budżetowych Gminy Rajcza, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**