



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.159.2023

Kielce, dnia 04-01-2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXII/379/23 Rady Gminy w Baćkowicach z dnia 29 listopada 2023 roku w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Gminy Baćkowice „Centrum Usług Wspólnych w Baćkowicach” oraz przejęcia przez Urząd Gminy w Baćkowicach wspólnej obsługi finansowej, organizacyjnej i administracyjnej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Baćkowice, w części dotyczącej § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Baćkowicach na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXII/379/23 w sprawie likwidacji Centrum Usług Wspólnych w Baćkowicach oraz przejęcia przez Urząd Gminy wspólnej obsługi finansowo-organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, którą wykonywało CUW w Baćkowicach. W § 6 ust. 1 aktu postanowiono, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, a w ust. 2 wskazano, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 6 grudnia 2023 r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień. Rada w piśmie skierowanym do Wojewody

nie kwestionowała stanowiska organu nadzoru i zadeklarowała zmianę aktu w zakresie zapisu o jej publikacji.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała bowiem przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przyjmując sposób jej publikacji jak dla aktu prawa miejscowego, podczas gdy akt ten nie podlega obowiązkowemu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden przepis prawa nie nakazuje publikacji tej uchwały w organie promulgacyjnym. Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego musi co prawda dotyczyć spraw publicznych, ale musi być także aktem prawnym, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. Akty prawa miejscowego winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia). Jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. w sprawie sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Akty kierownictwa wewnętrznego regulują relacje na płaszczyźnie rady gminy z podporządkowanymi jej jednostkami organizacyjnymi, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

Uchwały podejmowane w sprawach dotyczących zapewnienia wspólnej obsługi jednostek wskazanych w art. 10a i 10b ustawy o samorządzie gminnym, nie stanowią aktów prawa miejscowego, gdyż nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie kształtują praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Uchwała ta jest

aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym i który - co do zasady - wchodzi w życie z dniem podjęcia (por. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Op 238/19; wyrok WSA Kielce z dnia 11.02.2021 r. II SA/Ke 1025/20). Uchwały tego rodzaju mają jedynie charakter zadaniowy, organizacyjny, tj. dotyczą wyłącznie ustalenia wspólnej obsługi przez Urząd Gminy podmiotów w niej wskazanych w zakresie obsługi księgowej, finansowej i płacowej, dla których organem prowadzącym jest Gmina Baćkowice.

W świetle powyższych rozważań, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym i aby jego wejście w życie było uzależnione od takiej publikacji. Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Trzeba rozróżnić 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, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej 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 przypadku pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) - vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Ke 984/21.

W konsekwencji powyższego, należało stwierdzić nieważność aktu w zakresie zapisu § 6 ust. 1 i 2 uchwały, jako sprzecznego z prawem, pozostawiając pozostałe postanowienia uchwały w mocy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski