



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 30-07-2021

Znak: PNK.I.4131.73.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Łączna Nr XXIX/172/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie *organizacji wspólnej obsługi kasowej jednostek budżetowych gminy Łączna oraz samorządowej instytucji kultury* w części obejmującej § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łączna działając na podstawie art. 10 a pkt 1, art. 10 b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie organizacji wspólnej obsługi kasowej jednostek budżetowych gminy Łączna oraz samorządowej instytucji kultury wskazanych w § 2 uchwały, postanawiając w § 5 tego aktu, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 2 lipca 2021 r. W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudził zapis dotyczący publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewoda Świętokrzyski przesłał do rady gminy zawiadomienie z dnia 20 lipca 2021 r., znak PNK.I.4131.73.2021 o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Rada gminy w piśmie z dnia 23 lipca 2021 r. przychyliła się do stanowiska Wojewody i wyjaśniła, iż na najbliższym posiedzeniu rady zostanie podjęta uchwała zmieniająca treść kwestionowanego zapisu uchwały poprzez przyjęcie, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały oraz jej publikacji 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 (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała bowiem przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała przedmiotową uchwałę, przyjmując sposób jej publikacji jak dla aktu prawa miejscowego.

Analiza natomiast przepisów, na podstawie których została podjęta uchwała, tj. art. 10 a i 10 b u.s.g., prowadzi do wniosku, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, w którym wskazuje się jednostkom organizacyjnym gminy podmiot obsługujący oraz zakres tej obsługi. Przedmiotowa uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma jedynie charakter zadaniowy. Uchwała ta jest więc wyrazem woli rady gminy co do uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem spraw wymienionych w niej jednostek

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

gminy w zakresie obsługi w tym przypadku kasowej. Podjęta zatem na podstawie tych przepisów uchwała, nie odnosi się do organizacji urzędu gminy, a jej postanowienia nie należą do materii statutowej.

Cechami natomiast 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. (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 organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Akty kierownictwa wewnętrznego regulują relacje na płaszczyźnie rada gminy- a - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

Wszystkie te argumenty przemawiają za tym, że uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego (vide: wyrok WSA Kielce z dnia 11.02.2021 r. II SA/Ke 1025/20; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Op 238/19, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).

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 takiego ogłoszenia. W tej sytuacji należało uznać, że § 5 uchwały rady gminy, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, w sposób istotny narusza prawo — sugeruje bowiem, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego.

Należy jednocześnie wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jak podniósł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14, brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności — w przypadku obecnie rozpatrywanym § 5 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 u.s.g., z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy, i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego (podobnie wyrok WSA w Kielcach z dnia 11.02.2021 r., II SA/Ke 1025/20). W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w części, co do zapisu § 5 uchwały.

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
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1728566.4463470.5420455
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały RG Łączna.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały RG Łączna
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.73.2021
Data dokumentu	2021-07-30
Skrót dokumentu	6C3A9D043E20335DC6573070CCD8A388E3931210
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2021-07-30 15:02:59
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2021-08-02

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)