



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.68.2023

Kielce, dnia 04-05-2023

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 299/XLV/2023 Rady Gminy Smyków z dnia 30 marca 2023 roku w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, gminnych instytucji kultury dla których organem prowadzącym jest Gmina Smyków w części dotyczącej § 6 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Smyków na sesji w dniu 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr 299/XLV/2023 Rady Gminy Smyków z dnia 30 marca 2023 roku w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, gminnych instytucji kultury dla których organem prowadzącym jest Gmina Smyków.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 6 kwietnia 2023 r. Organ nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Gminy w wyznaczonym terminie nie złożyła wyjaśnień w sprawie. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w zakresie § 6 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 uchwały Rada Gminy przyjęła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego". Rada Gminy określiła zatem termin wejścia w życie uchwały w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego,

uzależniając go od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Według organu nadzoru uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i dlatego też nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie zawiera ona bowiem norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga o prawach oraz obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz posiada jedynie charakter wewnętrzny oraz zadaniowy i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Uchwała tego typu może wiązać wyłącznie adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę. Nadzorowana uchwała nie podlega publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym i w związku z tym nie mieści się w katalogu aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 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). Nadanie więc przez Radę Gminy uchwały waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, jak też w przepisach szczególnych i wobec tego narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądowym, w szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20 podniósł, iż "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. Jak już podnoszono w orzecnictwie sądów administracyjnych, przepis art. 10a i art. 10b u.s.g. nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści się upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, 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)".

Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone również w powyższym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić 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 "sztucznie" (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 pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny). Brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności – w przypadku obecnie rozpatrywanym § 6 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega § 6 uchwały, nie zaś cały ten akt prawny.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej zapisu § 6 jest w pełni uzasadnione.

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