



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 787

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4131.34.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 25 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/98/2025 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 20 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę Rady Miejskiej w Działoszycach nr XV/76/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej gminy Działoszyce – Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego Jednostek w Działoszycach w części obejmującej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Działoszycach na sesji w dniu 20 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę nr XVI/98/2025 zmieniającą uchwałę Rady Miejskiej w Działoszycach nr XV/76/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej gminy Działoszyce – Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego Jednostek w Działoszycach. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 27 stycznia 2025 r., który następnie pismem z dnia 18 lutego 2025 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Działoszycach o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Miejska w Działoszycach w piśmie z dnia 20 lutego 2025 r. przedstawiła swoje stanowisko w sprawie wskazując, że nie wnosi uwag do treści zawiadomienia i uchylenia § 3 uchwały.

Rada Miejska w Działoszycach w uchwale dokonała zmiany § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Działoszycach nr XV/76/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej gminy Działoszyce – Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego Jednostek w Działoszycach poprzez wskazanie aktualnych jednostek obsługiwanych. W podstawie prawnej uchwały podano art. 10a, art. 10b ust. 1 i ust. 2 oraz art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. h) ustawy o samorządzie gminnym.

Po analizie nadzorczej uchwały pod względem legalności organ nadzoru uznał, iż Rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. 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, dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych). Rada Miejska w Działoszycach bowiem w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zaś w § 3 ust. 2 uchwały, iż uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Rada Miejska w Działoszycach zatem przy podejmowaniu uchwały zastosowała przepisy, które są właściwe dla aktów normatywnych zawierających regulacje powszechnie obowiązujące, przyjmując sposób jej publikacji jak dla aktu prawa miejscowego, podczas gdy uchwała ta nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 pkt 1) – pkt 10) ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, co oznacza, że nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga

ogłoszenia uchwały w organie promulgacyjnym. Tym samym nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli nie wynika to wyrażnie z przepisu ustawy. Należy zaznaczyć, iż akty prawa miejscowego tych organów mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. 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. Tymczasem uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowionych przez radę gminy jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów, a także 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).

Uchwała rady gminy podejmowana w sprawie dotyczącej zapewnienia wspólnej obsługi jednostek na podstawie art. 10a i art. 10b ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego, ponieważ nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie kształtuje praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Uchwała w takim przedmiocie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym i który – co do zasady – wchodzi w życie z dniem podjęcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt: II SA/Op 238/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt: II SA/Ol 245/17).

W świetle powyższych rozważań, w ocenie organu nadzoru uchwała ma jedynie charakter zadaniowy, organizacyjny, tj. reguluje kwestię prowadzenia przez jednostkę obsługującą – Zespół Ekonomiczno – Administracyjny Jednostek w Działoszytach wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej oraz organizacyjnej dla jednostek organizacyjnych Gminy Działoszyce zaliczanych do sektora finansów publicznych. Uchwała nie podlega zatem ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, a tym samym jej wejście w życie nie jest uzależnione od takiego ogłoszenia.

Należy również wskazać, iż nieprawidłowość regulacji § 3 uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc* nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Trzeba 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 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20).

A zatem, w konsekwencji powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 3 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.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk