



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 grudnia 2022 r.

Poz. 7910

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.939.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII.708.2022 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Wspólnych Ożarówice przyjętego Uchwałą Nr XXIV.439.2021 Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany nazwy Gminnego Zespołu Oświaty i Wychowania Ożarówice oraz nadania tej jednostce statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 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*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Gminy Ożarówice podjęła uchwałę Nr XXXVIII.708.2022 w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Wspólnych Ożarówice przyjętego Uchwałą Nr XXIV.439.2021 Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany nazwy Gminnego Zespołu Oświaty i Wychowania Ożarówice oraz nadania tej jednostce statutu, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Przedmiotem badanej uchwały jest zmiana statutu Centrum Usług Wspólnych Ożarówice, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXIV.439.2021 Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany nazwy Gminnego Zespołu Oświaty i Wychowania Ożarówice oraz nadania tej jednostce statutu.

Podejmując uchwałę Nr XXIV.439.2021 Rada Gminy Ożarówice ustaliła jej tryb wejścia w życie, postanawiając w § 5, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Tym samym Rada prawidłowo nie zaliczyła przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu należy podkreślić, że Rada jest uprawniona do zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Centrum Usług Wspólnych Ożarówice. 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.

Tymczasem, w toku analizy kwestionowanej uchwały organ nadzoru ustalił, iż 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 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, tj. uchwała Nr XXIV.439.2021 Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 czerwca 2021 r., nie została zaliczona przez Radę do kategorii aktów prawa miejscowego. Uchwała pierwotna (zmieniana) zawiera w swej treści przepis (§ 5) o wejściu w życie z *dnem podjęcia*. 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, jak wskazano wyżej, uzależniła jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą należy uznać za podjętą z istotnym 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 XXXVIII.708.2022 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 października 2022 r. (zmieniającą) należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 Konstytucji RP. Takie działanie bowiem jest sprzeczne z zasadą praworządności i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji.

Organ nadzoru zauważa także, że badanej uchwale nie można przypisać cech aktu prawa miejscowego. Wskazać należy, iż z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W doktrynie i judykaturze utrwalił się pogląd, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób.

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. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako *akty kierownictwa wewnętrznego* w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy – podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

Niewątpliwie uchwała ustalająca statut Centrum Usług Wspólnych Ożarówice nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie jest to akt powszechny, generalny i abstrakcyjny. Nie prowadzi do powstania po stronie obywateli jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków oraz nie wyznacza ich sytuacji prawnej. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Jej postanowienia adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, tu: Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych oraz Ośrodka Pomocy Społecznej w Ożarówicach, którym Centrum Usług Wspólnych Ożarówice zapewnia wspólną obsługę ekonomiczno-administracyjną i organizacyjną. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt: II SA/Op 238/19, LEX nr 2731389 *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 ustawy, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Przepis art. 10a i art. 10b ustawy nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Tym samym, Rada postanawiając w § 3 uchwały że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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).

W ocenie organu nadzoru uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy, które wynika z błędnego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII.708.2022 Rady Gminy Ożarówice z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Wspólnych Ożarówice przyjętego Uchwałą Nr XXIV.439.2021 Rady Gminy Ożarówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany nazwy Gminnego Zespołu Oświaty i Wychowania Ożarówice oraz nadania tej jednostce statutu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**