



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.596.2021

Łódź, 4 sierpnia 2021 r.

**Rada Gminy Pęczniew**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

§ 7 uchwały Nr XXXI/184/21 Rady Gminy Pęczniew z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zorganizowania wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Gminy Pęczniew.

### **Uzasadnienie**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Pęczniew zorganizowała wspólną obsługę finansową jednostek organizacyjnych Gminy Pęczniew, nadając jednocześnie uchwale charakter aktu prawa miejscowego, na co wskazuje treść § 7 uchwały, który stanowi: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia uchwały nie wskazują, aby posiadała cechy aktu prawa miejscowego, a tym samym aby podlegała promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Takie stanowisko organu nadzoru spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Pęczniew zawiadomienia w dniu 19 czerwca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.596.2021.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 20 lipca 2021 r. znak: EDR.0007.13.2021 Przewodniczący Rady Gminy Pęczniew poinformował, że Rada dokona zmiany uchwały na sesji planowanej w drugiej połowie sierpnia 2021 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - zwanej dalej ustawą, wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”.

W art. 10b ust. 2 ustawy ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w uchwale. W myśl tego przepisu, Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

W związku z przepisami wskazanymi w podstawie prawnej uchwały oraz deklarowaną przez Radę wolą publikacji uchwały w publikatorze, zdaniem organu nadzoru intencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, którą w przypadku rad gmin jest ustawa o samorządzie gminnym. Ustawodawca precyzując w art. 40 ust. 1 ustawy pojęcie aktu prawa miejscowego określił, że obowiązują one na obszarze danej gminy i stanowią one przez właściwą radę gminy na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, zawartych w ustawach. Upoważnienie musi wynikać z ustaw szczególnych bądź ustawy o samorządzie gminnym, przy czym akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wydawane na podstawie tejże ustawy mogą dotyczyć - stosownie do art. 40 ust. 2 ustawy - wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (pkt 1); organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2); zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3); zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Należy również wskazać, że cechami, które wyróżniają 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. 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. Są one nazywane "aktami kierownictwa wewnętrznego" na płaszczyźnie rada gminy - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19).

Analizując powołane wyżej przepisy organ nadzoru stwierdził, że nie stanowią one podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Gminy Pęczniew uchwały, która byłaby aktem prawa miejscowego, a tym samym podlegałaby publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Zatem zdaniem organ nadzoru Rada Gminy Pęczniew błędnie nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego, postanawiając w § 7, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Reasumując, powyższa uchwała nie ma charakteru generalnego i nie zawiera norm, które wskazują adresatom pewien sposób zachowania polegający np. na określeniu zakazów czy nakazów, co oznacza, że nie można tej uchwały traktować jako aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie na tle uchwał regulujących organizację wspólnej obsługi przez urząd gminy również wyrażany jest pogląd, iż tego rodzaju uchwały nie są aktami prawa miejscowego (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).

Oceniana uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym, i który - co do zasady - wchodzi w życie z dniem podjęcia. Rada Gminy Pęczniew, zaliczając zatem zaskarżoną uchwałę do aktów prawa

miejscowego, naruszyła w sposób istotny art. 10a, art. 10 b oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, a w konsekwencji art. 4 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

*Karol Młynarczyk*

**I WICEWOJEWODA**

Do wiadomości

Wójt Gminy Pęczniew