



Poznań, 26 stycznia 2022 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

NP-II.4131.1.23.2022.3

### **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 ze zm.)

**orzekam**

nieważność § 3 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXXII/286/2021 Rady Gminy Lisków z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany Statutu Zakładu Aktywności Zawodowej „Swoboda” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lisków podjęła uchwałę nr XXXII/286/2021 w sprawie zmiany Statutu Zakładu Aktywności Zawodowej „Swoboda”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, 1834), oraz art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 grudnia 2021 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lisków podjęła uchwałę nr XXXII/286/2021 w sprawie zmiany Statutu Zakładu Aktywności Zawodowej „Swoboda”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

W § 3 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru regulacja ta, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n. w „wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Badana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru tego typu uchwały nie są aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przede wszystkim należy zauważyć, że badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych zakładu budżetowego gminy. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej. Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak to uczyniono w § 3 uchwały. Przepis art. 13 u.o.a.n. zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 u.o.a.n.) albo uchwała stanowiła akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Należy zauważyć, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 u.o.a.n. Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami gminnego aparatu administracji. Jej adresatami są podmioty usytuowane wewnątrz struktury tej jednostki, odpowiedzialne za jej funkcjonowanie w ramach gminy. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa wewnętrznego i nie podlega obowiązkowi promulgacji.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., II SA/Kr 1453/10, oraz z 12 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06).

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że uchwała będąca przedmiotem nowelizacji, tj. uchwała nr II/9/2010 Rady Gminy Lisków z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie: przekształcenia Zakładu Aktywności Zawodowej "Swoboda" w samorządowy zakład budżetowy oraz zmiany jego Statutu, zawierała prawidłowy tryb jej wejścia w życie z dniem podjęcia i nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Tym samym również uchwała zmieniająca nie może stanowić aktu podlegającego ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

## Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisano elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Gminy Lisków  
Wójt Gminy Lisków

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117