

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.32.2016.AHor**  
**z dnia 24 lutego 2016 r.**

**Rada Gminy Szczaniec**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność § 4 Uchwały Nr XXI/132/16 Rady Gminy Szczaniec z dnia 27 stycznia 2016r. w sprawie zapewnienia obsługi administracyjnej i finansowej jednostkom organizacyjnym gminy.

**Uzasadnienie**

W dniu 27 stycznia 2016 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła Uchwałę Nr XXI/132/16 w sprawie zapewnienia obsługi administracyjnej i finansowej jednostkom organizacyjnym gminy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w kwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały z dniem 1 stycznia 2016r. Urząd Gminy Szczaniec zapewnia obsługę administracyjną i finansową czterem jednostkom organizacyjnym: Zespołowi Szkół im. Emilii Szczanieckiej w Szcząncu, Szkole Podstawowej im. Jana Pawła II w Smardzewie, Gminnemu Przedszkolu w Szcząncu oraz Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Szcząncu. Z art. 2 uchwały wynika, że przedmiotowa obsługa ma dotyczyć: spraw kadrowych, spraw płacowych, rachunkowości oraz sprawozdawczości finansowej.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie dodanych do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045) przepisów art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 1 i ust. 2. Regulacja ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów: Gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Natomiast stosownie do art. 10b ustawy o samorządzie gminnym: Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi" (ust. 1); Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące; jednostki obsługiwane; zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (ust. 2). Z regulacji tej wynika, że w odniesieniu do jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 10a pkt 1 u.s.g., nieposiadających osobowości prawnej, można zapewnić im wspólną obsługę (w tym także przez urząd gminy) na podstawie uchwały rady gminy określającej co najmniej jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Decyzję w tym zakresie podejmuje więc rada gminy, a obsługa ta może być prowadzona dopiero po wejściu w życie uchwały w tej sprawie.

Tymczasem Rada Gminy Szczaniec w § 4 uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 r.”. Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie zapewnia obsługi administracyjnej i finansowej jednostkom organizacyjnym gminy nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Nie jest to jednak jedyny mankament prawa przepisu § 4 badanej uchwały. Wskazując, że uchwała obowiązuje od 1 stycznia 2016 r., Rada Gminy chciała nadać moc wsteczną przedmiotowej uchwale. Dała zresztą temu wyraz w podstawie prawnej uchwały, przywołując art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Należy tymczasem zauważyć, że zapewnienie obsługi administracyjnej i finansowej jednostkom organizacyjnym gminy przez urząd gminy jest czynnością faktyczną i polega na podejmowaniu określonych działań. Jak już wspomniano wyżej o zapewnieniu wspólnej obsługi decyduje rada gminy poprzez podjęcie stosownej uchwały określającej co najmniej jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. W związku z tym z przyczyn faktycznych i obiektywnych obsługa ta może być prowadzona dopiero po podjęciu uchwały przez radę gminy i wejściu w życie uchwały w tej sprawie.

Poza tym samo sformułowanie przepisu o retroaktywnym wejściu w życie uchwały było wadliwe. W § 4 Rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 r.”. Analiza powyższego przepisu prowadzi do konkluzji, iż Rada Gminy Szczaniec zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie w dniu publikacji w dzienniku wojewódzkim i druga – wedle której uchwała obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne, ponieważ nie ma on wpływu na to, kiedy akt zostanie opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (abstrahując od jej prawnej dopuszczalności i ewentualnej konieczności promulgacji w dzienniku urzędowym), to winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie również do zdarzeń (stanów rzeczy) powstałych od dnia 1 stycznia 2016 roku.”

Organ nadzoru wskazuje również, że jeśli intencją Rady Gminy Szczaniec było zapewnienie obsługi administracyjnej i finansowej jednostkom organizacyjnym gminy już od dnia 1 stycznia 2016 r, to powinna była podjąć uchwałę już wcześniej w 2015 roku. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od

dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie; akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa”. Oznacza to, że rada gminy podejmując uchwałę w danej sprawie, może ją podjąć na podstawie przepisów ustawy, która została już ogłoszona w Dzienniku Urzędowym RP a jeszcze nie weszła w życie.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i  
Kontroli

**Teresa Kaczmarek**