

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.93.2019.AOlc**  
**z dnia 16 kwietnia 2019 r.**

**Rada Powiatu Świebodzińskiego**

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2019, poz. 511 j.t.) stwierdzam nieważność § 8 uchwały nr VI/47/2019 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych w Świebodzinie.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2019 r. Rada Powiatu Świebodzińskiego podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych w Świebodzinie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2019 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w zakresie § 8 została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała art. 6a ust. 1 w zw. z art. 6b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019r., poz. 511) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu postanowiła o utworzeniu z dniem 1 lipca 2019 r. Centrum Usług Wspólnych w Świebodzinie. Jednocześnie określiła w uchwale jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi.

Natomiast w § 8 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Zapis ten pozwala na stwierdzenie, że intencją Rady Powiatu było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przepis § 8 uchwały, z którego wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Stosowanie do art. 4 ust. 1 ww. 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. Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 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 powiatowogminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu.

Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Uchwała w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych w Świebodzinie nie spełnia wskazanych wymogów. Powyższa uchwała jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywieziono, że "Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dz. Urz. Woj." (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 631/14).

Należy zatem stwierdzić, że kwestionowany zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo i z tych względów organ nadzoru stwierdził nieważność § 8 uchwały.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**