



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.721.2011.SS1

Starostwo Powiatowe  
w Jaworze

8470.2011.DG

Wpłynęło dn. 23-09-2011  
Przyjęto przez:  
Dorota Łukaszevska



01T002IQJ

BOB  
*[Handwritten signature]*  
cław, dnia 21 września 2011 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność § 7 uchwały Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 25 sierpnia 2011 r. Nr XI/46/11 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”.**

### Uzasadnienie

Rada Powiatu Jaworskiego podjęła na sesji w dniu 25 sierpnia 2011 r. uchwałę Nr XI/46/11 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 września 2011 roku.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95).

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Mocą tego zapisu ustalono zatem specyficzną dla aktu prawa miejscowego zasadę wejścia w życie niniejszej uchwały.

Art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że 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 oraz statuty związków powiatów;
- 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

A zatem, określając w ustawie rodzaje aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ustawodawca postanowił, że ogłasza się w nim m. in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy. W wojewódzkim dzienniku urzędowym nie publikuje się natomiast aktów, które nie są zaliczane do grupy aktów prawa miejscowego, które nie zostały wymienione w pozostałych punktach art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bądź też nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisów szczególnych.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, uznał, że *dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.* Aktami prawa miejscowego są zatem wyłącznie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący).

Organ nadzoru podkreśla, iż o generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Zdaniem organu nadzoru stanowiąc przedmiotową uchwałę Rada nie zamieściła w jej treści norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) nie zawiera delegacji do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. Zgodnie z tym przepisem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. W ocenie organu nadzoru uchwały w przedmiocie utworzenia jednostek budżetowych mają charakter „aktów organizatorskich”, które zawierają nakazy skierowane wyłącznie do podmiotów prowadzących te jednostki. W związku z tym nie posiadają cech aktu powszechnie obowiązującego, skutecznego erga omnes. Uchwały te odpowiadają definicji aktów wewnętrznego kierownictwa, tj. normom regulującym stosunki wewnątrz aparatu administracji publicznej i skierowanym do adresatów stanowiących ogniwa, części tego aparatu. Przedmiotowa uchwała nie tworzy zatem praw ani obowiązków po stronie obywateli, a zatem nie może być jej przypisany walor aktu prawa miejscowego. Jest jedynie aktem

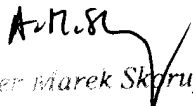
o charakterze wewnętrznym. Nie posiada cech aktu generalnego, w związku z czym nie może być uznana za akt prawa miejscowego. ]

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

  
Aleksander Marek Skrupa