



Poznań, 18 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.89.2026.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXVI/225/2026 Rady Gminy Łubowo z dnia 16 kwietnia 2026 r. w sprawie: organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr XXVI/225/2026 w sprawie: organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Łubowo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 1 i 2, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 t.j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 kwietnia 2026 r.

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

Rada Gminy Łubowo w § 5 uchwały nr XXVI/225/2026 postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 5 badanej uchwały, przewidująca jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego narusza przepis 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).

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji.

Organ nadzoru podkreśla, iż aby akt prawny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA). WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08, CBOSA, przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Badana uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Uchwała nr XXVI/225/2026 Rady Gminy Łubowo z dnia 16 kwietnia 2026 r. w sprawie: organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Łubowo, wskazuje jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Reguluje zatem wewnętrzną organizację działania jednostek organizacyjnych gminy, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, aby przyjąć, iż uchwała w sprawie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowo-księgowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2017 r., II SA/OI 245/17, CBOSA, w którym stwierdzono, że uchwała w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest gmina nie jest aktem prawa miejscowego: "Nie odnosi się ona do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych

placówek oświatowych w danym zakresie. Zgodzić się należy zatem, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, akty takie nie wymagają zaś publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia, chyba że rada podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały".

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Wobec powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 5 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXVI/225/2026. Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego zapisu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Id: 68A4CAD6-6C3E-42D3-981C-45DDF20AFB53