



Poznań, dnia 29 grudnia 2021 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

NP-II.4131.1.41.2021.5

## **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 § 4 w zakresie zwrotu: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i” uchwały nr 439/XLII/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie wyrażenia woli zawarcia Porozumienia Międzygminnego pomiędzy Gminą Oborniki, Gminą Murowana Goślina, Gminą Czerwonak, Gminą Swarzędz, Miastem i Gminą Pobiedziska, Gminą Kleszczewo, Miastem i Gminą Kostrzyn a Miastem Poznań w sprawie wykonania zadań publicznych w zakresie zagospodarowania przez Miasto Poznań niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych pochodzących z terenu Obornik, Murowanej Gośliny, Czerwonaka, Swarzędza, Pobiedzisk, Kleszczewa, Kostrzyna, którego wykonanie nastąpi w Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu – ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 439/XLII/2021 w sprawie wyrażenia woli zawarcia Porozumienia Międzygminnego pomiędzy Gminą Oborniki, Gminą Murowana Goślina, Gminą Czerwonak, Gminą Swarzędz, Miastem i Gminą Pobiedziska, Gminą Kleszczewo, Miastem i Gminą Kostrzyn a Miastem Poznań w sprawie wykonania zadań publicznych w zakresie zagospodarowania przez Miasto Poznań niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych pochodzących z terenu Obornik, Murowanej Gośliny, Czerwonaka, Swarzędza, Pobiedzisk, Kleszczewa, Kostrzyna, którego wykonanie nastąpi w Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 74 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 poz. 888 i 1648)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 listopada 2021 r.

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

Rada Gminy Czerwonak w badanej uchwale wyraziła wolę zawarcia Porozumienia Międzygminnego pomiędzy Gminą Oborniki, Gminą Murowana Goślina, Gminą Czerwonak, Gminą Swarzędz, Miastem i Gminą Pobiedziska, Gminą Kleszczewo, Miastem i Gminą Kostrzyn a Miastem Poznań w sprawie wykonania zadań publicznych w zakresie zagospodarowania przez Miasto Poznań niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych pochodzących z terenu Obornik, Murowanej Gośliny, Czerwonaka, Swarzędza, Pobiedzisk, Kleszczewa, Kostrzyna, którego wykonanie nastąpi w Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu. Treść ww. porozumienia stanowi załącznik do uchwały. W § 4 uchwały zapisano: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.”.

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. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja przewidująca ogłoszenie uchwały 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „ustawą”. Uchwała nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie oraz podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

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 (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt 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 dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10).

Tymczasem przedmiotowa uchwała ma charakter wyłącznie intencyjny, wyraża wolę zawarcia stosownego porozumienia w zakresie współpracy pomiędzy gminami. Nie zawiera ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny przewidujący ogłoszenie tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Stąd też organ nadzoru stwierdził, że rada nie mogła postanowić o publikacji przedmiotowej uchwały w powyższym dzienniku. Analogiczne stanowisko zajęto w treści uzasadnienia wyroku WSA w Opolu z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Op 127/05, w którym stwierdzono: „Także w ocenie tut. Sądu uchwała w sprawie zawarcia porozumienia administracyjnego nie należy do aktów prawa powszechnie obowiązującego, należy

ona do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym i nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

W konsekwencji, badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, w przeciwieństwie do porozumienia zawieranego pomiędzy gminami, stanowiącego urzeczywistnienie woli wyrażonej w uchwale. Podstawę prawną publikacji porozumienia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi przepis art. 13 pkt 6 ustawy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), w którym stwierdzono: „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 uchwale, 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«”. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2677/15).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

### **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 podpisany elektronicznie)

Otrzymują:  
Rada Gminy Czerwonak  
Wójt Gminy Czerwonak

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.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

