



Poznań, dnia 5 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.296.2025.1

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 i 1436)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności”, § 3 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie wyrazu „zwłaszcza” oraz § 3 ust. 2 pkt 12 w zakresie wyrazu „innych” i w zakresie zwrotu „,w tym m. in.” uchwały nr XXVIII/512/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Miasta Poznania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 grudnia 2025 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXVIII/512/IX/2025 w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Miasta Poznania, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 grudnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), dalej „ustawa”, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- 2) gminnym instytucjom kultury,
- 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem

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

przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego - zwanym dalej "jednostkami obsługiwanymi".

Jak wynika z brzmienia art. 10a ustawy, wspólna obsługa ma charakter fakultatywny - rozstrzygnięcie o zapewnieniu wspólnej obsługi należy do samodzielnej decyzji danej gminy. Tym samym określenie zakresu wspólnej obsługi, w przypadku podjęcia decyzji o jej wprowadzeniu, należy do danej rady. Ustawodawca w art. 10a ustawy wskazuje tylko przykładowy zakres wspólnej obsługi. Użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” wskazuje, że zakres wspólnej obsługi może być kształtowany przez daną radę.

Mocą ocenianej uchwały Rada Miasta Poznania wprowadziła wspólną obsługę dla wymienionych w § 2 ust. 1 uchwały jednostek organizacyjnych Miasta Poznania, którą zapewnia Centrum Usług Wspólnych w Poznaniu (CUW).

W § 3 ust. 1 uchwały, rada postanowiła: „CUW zapewnia jednostkom obsługiwanym w szczególności obsługę finansową, administracyjną i organizacyjną”.

W ocenie organu nadzoru koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zawartego w § 3 ust. 1 uchwały zwrotu „w szczególności”, albowiem analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że wolą rady było, aby Centrum Usług Wspólnych w Poznaniu zapewniało jednostkom obsługiwanym wyłącznie obsługę „finansową, administracyjną i organizacyjną”. Organ nadzoru – co zostało już podkreślone - ma na względzie fakt, że zakres wspólnej obsługi zapewnianej przez samorządowe centrum usług wspólnych, określony w art. 10a ustawy ma charakter otwarty, a tym samym nie jest wykluczona możliwość powierzenia temu podmiotowi jeszcze innego zakresu obsługi, np. prawnej. Jedynie w art. 10c ust. 1 ustawy, ustawodawca określił ograniczenia w zakresie wspólnej obsługi: „Zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie”. Kompetencje te zostały pozostawione do wyłącznej właściwości kierowników jednostek obsługiwanym ze względu na fakt, że stanowią one podstawę odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej. Zdaniem organu nadzoru, rada określając zakres wspólnej obsługi nie jest uprawniona do posługiwania się sformułowaniem „w szczególności”, a przez to - ustalania tego zakresu w formie katalogu otwartego. Rada, wypełniając delegację ustawową z art. 10a ustawy, zobligowana jest określić zakres wspólnej obsługi w sposób kompleksowy, tak aby zarówno jednostka obsługująca, jak i jednostki obsługiwane nie miały w tym zakresie żadnych wątpliwości. Zatem konieczne jest, aby kwestie te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego przewidziane były w uchwale w formie katalogu zamkniętego.

Zgodnie z art. 10b ustawy, 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).

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

Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (ust. 2).

Z przytoczonych wyżej przepisów art. 10a i 10b ustawy wynika, że rada w odniesieniu do obsługiwanych własnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych określa w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

W § 3 ust. 2 uchwały rada postanowiła: „Do zakresu obowiązków jednostki obsługującej należy zwłaszcza: (...)”,

Wykładnia językowa ww. przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że oprócz wymienionych w nim obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi świadczonych na rzecz jednostek obsługiwanych, jednostka obsługująca może być zobowiązana do wykonywania jeszcze innych zadań, niewymienionych w uchwale. Zastosowanie w postanowieniach uchwały wyrazu „zwłaszcza” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Wyraz „zwłaszcza” winien być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. W niniejszej sprawie brzmienie art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy nie pozostawia jednak wątpliwości, że to powinnością rady jest określenie w uchwale „zakresu obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi”, co powinno nastąpić w formie katalogu zamkniętego. W świetle powyższego, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie wyrazu „zwłaszcza”.

Z tych samych powodów należy stwierdzić nieważność § 3 ust. 2 pkt 12 uchwały w zakresie wyrazu „innych” oraz w zakresie zwrotu „w tym m.in.”. W tym przepisie rada wymieniając obowiązki nałożone na jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi, postanowiła o wykonywaniu „innych zadań administracyjno-technicznych, w tym m.in. z zakresu obsługi bhp i przeciwpożarowej, polityki bezpieczeństwa informacji, prowadzenia archiwum”. Zatem rada w sposób nieuprawniony postanowiła w formie otwartego katalogu o obowiązkach, do wykonania których może być zobowiązana jednostka obsługująca w ramach zadań administracyjno-technicznych.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono 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.

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

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
Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

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