



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 sierpnia 2025 r.

Poz. 1907

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.56.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XVIII/306/25 Rady Miasta Opola z dnia 3 lipca 2025 r. w sprawie powierzenia wykonania zadania własnego z zakresu strefy płatnego parkowania Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 3 lipca 2025 r. Rada Miasta Opola, powołując się na art. 2, art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) w związku z art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 1222, z 2025 r. poz. 641), podjęła uchwałę XVIII/306/25 w sprawie powierzenia wykonania zadania własnego z zakresu strefy płatnego parkowania Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Opolskiemu w dniu 7 lipca 2025 r.

W kwestionowanym akcie Rada Miasta Opola powierzyła Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu, będącemu jednoosobową spółką Gminy Opole, wykonanie zadania własnego polegającego na prowadzeniu strefy płatnego parkowania (§ 1 uchwały). W § 2 uchwały przewidziano uprawnienie dla spółki do otrzymania rekompensaty kosztów w związku z realizacją wymienionego zadania. Jednocześnie w § 4 uchwały przewidziano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 4 uchwały w zakresie, w jakim uzależnia termin wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 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).

Zaakcentować należy, że wymienione w podstawie prawnej uchwały przepisy nie zawierają delegacji do podjęcia uchwały ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, czy też stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), zwanej w dalszej części jako u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis art. 42 u.s.g. przewiduje, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zwana dalej jako u.o.a.n.

Idąc dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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. Przepis art. 13 u.o.a.n. enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

„2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz

„10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r., (sygn akt IV SA/Po 245/18, LEX nr 2492582) "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)". Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 lipca 2006 r., sygn akt I OSK 669/06, LEX nr 275445, z dnia 27 lipca 2010 r., sygn akt II OSK 1060/10, LEX nr 1251743 oraz z dnia 6 maja 2014 r., sygn akt I OSK 309/14, LEX nr 1766225).

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie zajmowano stanowisko dotyczące klasyfikowania aktów organów stanowiących dotyczących przekazywania istniejącej spółce komunalnej zadania własnego. Wskazuje się, że takie uchwały nie są aktami prawa miejscowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 maja 2025 r., sygn akt III OSK 1082/24, LEX nr 3864648, z dnia 29 listopada 2022 r., sygn akt III OSK 5399/21, LEX nr 3762782, z dnia 29 listopada 2022 r., sygn akt III OSK 5050/21, LEX nr 3762781). Jeżeli dana uchwała powierza samorządowej spółce wykonywanie zadania publicznego tej jednostki samorządu i nie zawiera żadnych przepisów nakładających bezpośrednio obowiązki lub uprawnienia na mieszkańców lub innych odbiorców tych usług, to nie stanowi ona aktu prawa miejscowego i tym samym należy ją zaliczyć do aktów wewnętrznych, organizujących działalność struktur utworzonych celem wykonywania zadań publicznych.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt lub jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Nadto, bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały, gdyż wyeliminowanie wyłącznie jej § 4 skutkowałoby brakiem możliwości ustalenia daty wejścia tej uchwały w życie (szczególnych regulacji w tym zakresie nie zawierają ani przepisy u.s.g., ani ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Uwarunkowanie wejścia w życie uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego od bezpodstawnej publikacji powoduje zatem nieważność całej uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2022 r., sygn akt III OSK 3662, LEX nr 3415859, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn akt IV SA/Po 109/16, Opublikowano: LEX nr 2027422, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2019 r. sygn. II SA/Rz 1146/19, LEX nr 2768166 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 30 września 2021 r., I SA/Ke 233/21, LEX nr 3241751). Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska